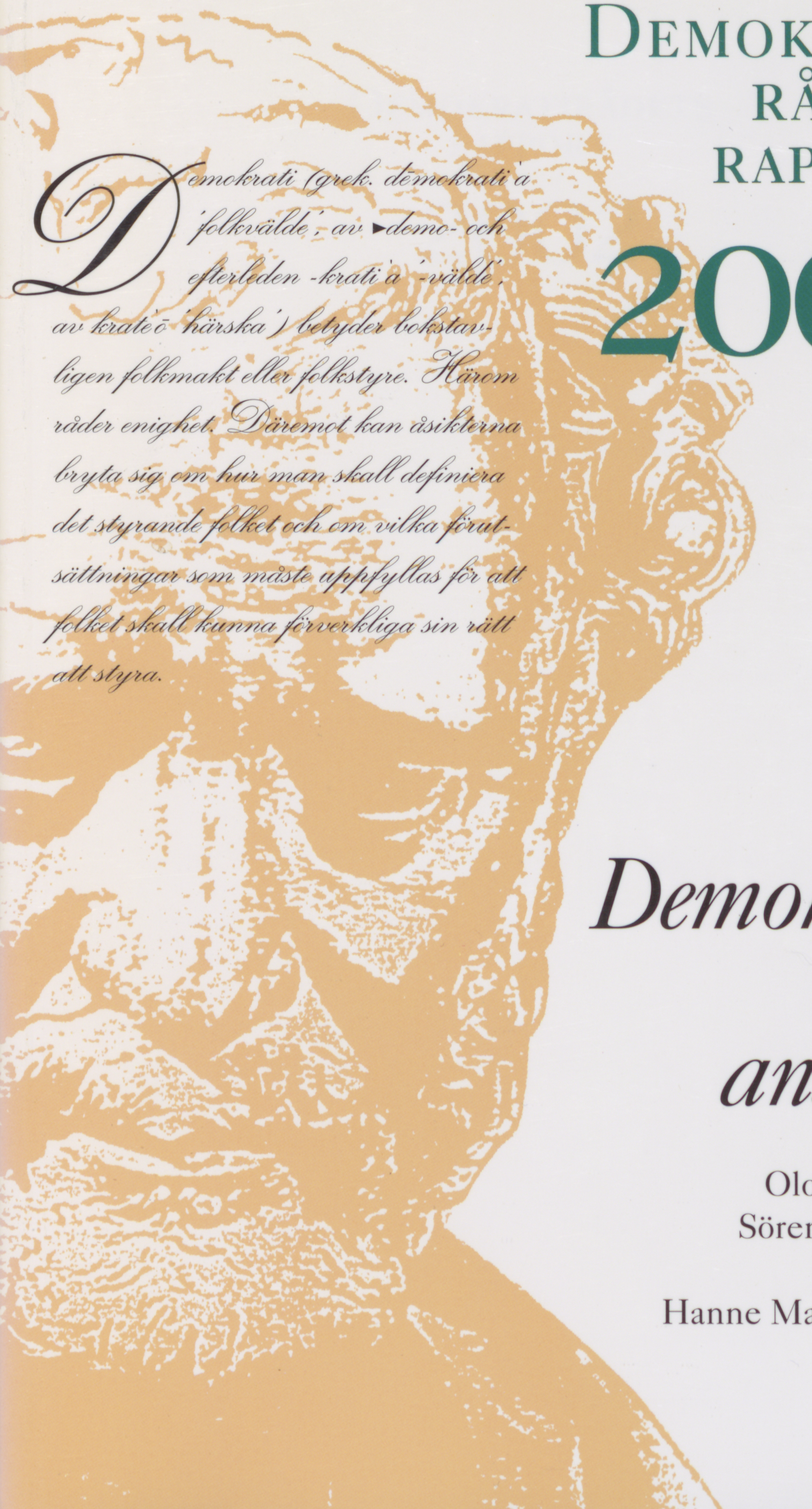


Demokratirådets rapport 2002

Demokrati (grek. dēmokrati´a ´folkvälde´, av ▸demo- och efterleden -krati´a ´-välde´, av kratéō ´härska´) betyder bokstavligen folkmakt eller folkstyre. Härom råder enighet. Däremot kan åsikterna bryta sig om hur man skall definiera det styrande folket och om vilka förutsättningar som måste uppfyllas för att folket skall kunna förverkliga sin rätt att styra.

Demokrati utan ansvar

Olof Petersson
Sören Holmberg
Leif Lewin
Hanne Marthe Narud

SNS Förlag

DEMOKRATIRÅDETS RAPPORT

2002

DEMOKRATIRÅDETS RAPPORT

2002

Demokrati utan ansvar

Olof Petersson
Sören Holmberg
Leif Lewin
Hanne Marthe Narud

SNS Förlag

SNS Förlag
Box 5629
114 86 Stockholm
Telefon 08-507 025 00
Telefax 08-507 025 25
E-post order@sns.se
Hemsida www.sns.se
Demokratirådets hemsida www.sns.se/dr

SNS Demokratiråd

Demokratirådet består av fristående forskare som på SNS uppdrag presenterar begrepp, analyser och resultat från undersökningar av demokratins normer och funktionssätt. Syftet är att genom årliga rapporter stimulera till en konstruktiv och saklig debatt kring demokratins villkor.

Olof Petersson, Sören Holmberg, Leif Lewin, Hanne Marthe Narud
Demokratirådets rapport 2002
Demokrati utan ansvar
Första upplagan
Första tryckningen

Omslag: Nyebølle Grafisk Form AB
Omslagsbilden föreställer Demokritos från Abdera,
ca 460–ca 370 f. Kr. Kopia av bronsstaty från ca 250 f. Kr.
Neapel, Museo nazionale. Citat från Nationalencyklopedin.

Tryck: Kristianstads Boktryckeri AB, Kristianstad 2002

ISBN 91-7150-850-3
ISSN 1400-7509

Innehåll

Förord 7

Sammanfattning 9

1 Att utkäva ansvar 13
Förloraren som satt kvar 13
Ansvar och representation 16
Att lyssna till rörelsen 22
Återupprätta den representativa demokratin! 26

2 Europeiska regeringars öden 29
Minoritetsregeringarnas Europa 29
Den besvärliga parlamentarismen 31
Regeringar förlorar 36
Är valets vinnare också maktens vinnare? 43
Väljarna ger råd, men politikerna rår 51

3 Väljarnas ansvar 52
Mandat och sanktion 52
Vem ska styra landet? 62
Att kunna ta ansvar 83

4 Politikernas ansvar 84
Vilka politiker? 84
Riksdag eller regering? 88
Politiker eller tjänstemän? 96
Parti eller person? 98
Regering eller opposition? 102

5 Parlamentarismens mekanismer 111
Svensk parlamentarism 112
Att bilda en regering 116
Att avsätta en regering 121
Ökat väljarinflytande? 125
Konstitutionella alternativ 132

6 Gör valen meningsfulla! 136
Starkare betoning på ansvarsutkrävande 137
Renodla parlamentarismen 139
Tydligare regeringsalternativ 141
Bättre information till väljarna 143
Klarare maktdelning 144

Referenser 146

Författarna 151

SNS Demokratiråd 152

Förord

Riksdagen är folkets främsta företrädare, förklarar den svenska regeringsformen. Riksdagsvalen framstår därmed som väljarnas viktigaste möjlighet att utkräva ansvar av de styrande. Denna rapport ställer frågan om dagens verklighet stämmer överens med denna vackra teori.

SNS vill med Demokratirådets årliga granskningar stimulera till en välinformerad och kritisk debatt om det politiska systemet. Genom dessa rapporter får forskare tillfälle att bidra med analyser och faktaunderlag till det offentliga samtalet om demokratins förnyelse.

Demokratirådet består i år av professorerna *Sören Holmberg, Leif Lewin* och *Hanne Marthe Narud* under ordförandeskap av undertecknad, som medverkat både som författare och redaktör. Rapporten är ett lagarbete där rådets samtliga medlemmar bidragit till texten och gemensamt svarar för slutsatser och förslag.

Fil.kand. *Lars Davidsson*, doktorand i statskunskap vid Uppsala universitet och medarbetare i SNS författningsprojekt, har haft ansvaret för den internationellt jämförande analys som redovisas i kapitel 5. *Johanna Laurin*, M.Sc. och forskningsassistent vid SNS, har medverkat genom faktainsamling och dokumentation. *Benjamin Nyblade* vid University of California, San Diego, har hjälpt till med bearbetning av data från The Comparative Parliamentary Democracies Project.

Under arbetets gång har rapportens olika delar granskats av forskarkolleger och ventilerats vid seminarier, bland annat vid Wissenschaftszentrum i Berlin efter inbjudan av professorerna *Hans-Dieter Klingemann* och *Bernhard Wessels*. Författarna och SNS vill rikta ett tack till alla som bidragit med upplysningar och kommentarer.

Demokratirådet finansieras av bidrag från SNS medlemmar och genom anslag till SNS författningsprojekt från Knut och

Alice Wallenbergs stiftelse. Ordförande i SNS referensgrupp för demokrati- och författningsfrågor är direktör *Björn Svedberg*.

Demokratirådet har arbetat under full akademisk frihet, och i likhet med vad som gäller för alla SNS skrifter svarar författarna ensamma för rapportens innehåll.

Stockholm i mars 2002

Olof Petersson

Sammanfattning

Regeringar förlorar allt oftare valen, men behåller trots det ofta makten. Den bristfälliga kopplingen mellan väljarmening och regeringsbildning gör det befogat att tala om en demokrati utan ansvar.

Nedan följer en kort sammanfattning av rapportens sex kapitel.

1. Att utkräva ansvar

Demokrati betyder inte bara att medborgarna ska kunna välja regering utan också att de ska kunna avsätta regeringen. I praktiken är emellertid detta krav illa tillgodosett i dagens politiska verklighet. Väljarna får allt svårare att ställa regeringen till ansvar. Valet 1998 är ett åskådligt exempel på hur ett regeringsparti kan förlora stort men ändå sitta kvar vid makten.

2. Europeiska regeringars öden

Europeisk statistik visar att regeringspartier har fått allt hårdare tider vid valurnorna. Men röstförluster betyder som sagt ingalunda någon automatisk förlust av makten. Om oppositionen är splittrad, eller om regeringspartierna är inställda på fortsatt samarbete, ska det mycket till innan väljarnas dom får fälla utslaget. Europeiska väljare ger råd, men det är politikerna som rår.

3. Väljarnas ansvar

Svenska väljare uppfyller mer än väl den representativa demokratins relativt högt satta krav. De känner till partiernas huvudståndpunkter och åsiktsröstar. Även sanktionsteorin med betoning på regeringsfrågan och på tillbakablickande utvärderingar

fungerar. Misshagliga regeringar bestraffas av väljarna. Men väljarna får det allt svårare att orientera sig i det politiska landskapet. Antalet partier har ökat och regeringsalternativen har blivit otydligare. Väljarnas dom får allt sämre genomslag.

4. Politikernas ansvar

Väljarnas möjligheter att utkräva ansvar på valdagen försvåras också av den bristande maktdelningen. Suddiga gränser kännetecknar relationerna mellan EU, staten och kommunerna, mellan offentlig och privat verksamhet samt mellan politiker och tjänstemän. Den parlamentariska demokratin måste också bygga på en vital opposition. Men den borgerliga oppositionen framstår som svag och splittrad.

5. Parlamentarismens mekanismer

De svenska reglerna för att utse och avsätta en regering har stora brister. Omröstningsreglerna riskerar att leda till låsningar och taktikspel. En europeisk översikt visar att det finns alternativa sätt att organisera parlamentarismen. Krav på positiv parlamentarism, dvs. ett krav att regeringen måste vila på riksdagens uttryckliga stöd, ökar sannolikheten för starka regeringar.

6. Gör valen meningsfulla!

Rapporten avslutas med en serie förslag som kan öka väljarnas makt.

Starkare betoning på ansvarsutkrävande!
- Återupprätta den representativa demokratin
- Val gäller inte endast mandat utan också sanktion

Renodla parlamentarismen!
- Riksdagen är folkets främsta företrädare
- Positiv parlamentarism ger starkare regeringar
- Nyvalsmöjlighet ger ökad väljarmakt

Tydligare regeringsalternativ!
- Färre partier underlättar ansvarsutkrävande
- Skuggregering ger synligare opposition

Bättre information till väljarna!
- Partier och medier bör också blicka tillbaka
- Riksdagen bör avge skrivelse till väljarna

Klarare maktdelning!
- Skarpare gränsdragning mellan offentligt och privat
- Tydligare flernivådemokrati
- Bättre rollfördelning mellan politiker och tjänstemän

1 Att utkräva ansvar

Förloraren som satt kvar

Vid förra riksdagsvalet 1998 drabbades socialdemokraterna av sitt största valnederlag sedan demokratin infördes. Partiet fick endast 36,4 procent av väljarnas röster, vilket innebar en nedgång med 8,8 procentenheter jämfört med 1994. Ändå uppträdde partiledaren Göran Persson som en segrare. Med ett fång röda rosor i famnen förklarade han inför applåderande partivänner att partiet skulle sitta kvar vid makten och rent av hade stärkt sin position inför 2000-talet.

En sådan reaktion måste te sig märklig, om man fått lära sig att demokrati betyder majoritetsstyrelse och att valets funktion är att väljarna inte bara ska kunna välja sin regering utan också kunna avsätta en regering som möts av vikande förtroende. Antingen visar doktrinen fel eller också lever inte vårt land upp till vårt demokratiska ideal.

Är förklaringen att det var Göran Persson personligen, inte hans parti, som åtnjöt väljarnas förtroende? Nej, så var ingalunda fallet. Persson var inte den statsminister väljarna ville ha. Det var 41 procent som föredrog Carl Bildt, medan endast 29 procent ville ha Persson.

Men inte heller den borgerliga oppositionen handlade efter läroboken. Den hade kunnat få majoritet tillsammans med miljöpartiet. I efterhand ter det sig kanske inte särskilt sannolikt att de borgerliga skulle ha lyckats med en regeringsbildning även om ett alternativ med grön skatteväxling eller något annat miljöpolitiskt utspel ändå kanske kunde ha lockat miljöpartiet till ett sådant samarbete. Det anmärkningsvärda är att Carl Bildt och de borgerliga partierna över huvud taget inte ansträngde sig att utröna denna möjlighet. Förloraren satt kvar och majoriteten i opposition gjorde ingenting för att rubba detta tillstånd. Moderaternas yrkande om misstroendeförklaring mot statsministern fick sna-

rast motsatt effekt eftersom det ytterligare demonstrerade att de borgerliga partierna var oeniga.

Proportionalism

Man måste därför tränga litet djupare för att förstå hur demokratin fungerar i ett mångpartisystem. Därvid stöter man på en omständighet som väsentligt ändrat förutsättningarna för demokratins praktik under det förflutna århundradet, nämligen införandet av den proportionella valmetoden. Majoritetsval i enmansvalkretsar var den ursprungliga modellen och det är från den vi bildat vår doktrin. Majoriteten skulle bilda regering och minoriteten opposition. Den senare rollen var inte minst viktig. Uppgiften var att kritisera regeringen med förhoppning att kunna avsätta den vid nästa val genom att oppositionen då samlade en majoritet av väljarna. Höger och vänster ställdes vid sekelskiftet emot varandra i oförsonliga block. Strid i stället för samarbete blev politikens signum.

Allt detta kom att ändras genom proportionalismen. Efter vissa trevande försök under franska revolutionen, vilka dock aldrig kom att tillämpas, vann den proportionella valmetoden allt fler sympatisörer i slutet av 1800-talet. Inte minst de konservativa partierna såg i proportionalismen en garanti för att inte helt utplånas när arbetarna fick rösträtt och såg till att den ena valkretsen efter den andra bytte ut högerriksdagsmannen mot en vänsterriksdagsman. Att få bli representerad i riksdagen i samma proportion som i valmanskåren ansågs som en rättevisefråga. Med början i Danmark gick fler och fler länder över från majoritetsval till proportionella val, i Sverige genom högerregeringen Lindman år 1907 med bekräftande beslut 1909.

Samarbetsdemokrati

Den ändrade valmetoden kom att få långtgående konsekvenser för den unga demokratins arbetssätt. Proportionalismen gjorde det lättare för partierna att bli representerade i riksdagen. Om många partier kom in blev det svårare att få egen majoritet och samarbete blev därför nödvändigt för de erforderliga voterings-

majoriteterna. Det skedde en återgång till det samarbetsideal som härskat under den tidigare oskarianska epoken före vänsterns genombrott vid sekelskiftet. Majoritetsdemokratin blev en kort parentes i Sveriges parlamentariska historia. I dess ställe återträdde samarbetsdemokratin, symboliserad av dess oöverträffade mästare, den socialdemokratiske partiledaren Per Albin Hansson. Cirkeln var sluten. Den samarbetsinriktade formen av demokrati förklarades vara den rätta uttolkningen av Sveriges regeringsform och politiska tradition (Lewin 2002, Rexius 1917).

Det värde man i första hand söker befrämja i en samarbetsdemokrati är att regeringen blir representativ för folket som helhet. Alla, eller så många som möjligt, ska få vara med. Ingen, eller helst ingen, ska ställas utanför. Majoritetsdemokratin representerar ju bara ena hälften av befolkningen och gynnar ytterkantsopinioner. Åsiktsrepresentation, inte ansvarsutkrävande, är samarbetsdemokratins ideal (Lewin 1996, Powell 2000). Flertalets medverkan anses befrämja goda relationer mellan medborgarna och därigenom också leda till ett bättre samhällsklimat och en bättre ekonomisk och social utveckling (Lijphart 1999).

Vem ska man ställa till svars?

Hur går det då med ansvarsutkrävandet i en samarbetsdemokrati? Vem ska man ställa till svars, om alla sitter med och delar på makten? Det är här det föreligger en kollision mellan doktrin och verklighet i dagens Europa, där samarbetsdemokratin precis som i Sverige är den i särklass vanligaste styrelseformen.

Göran Persson samlade som bekant inte alla partier i sin nya regering efter valet 1998. I själva verket beredde han inte plats för något annat parti alls än sina egna socialdemokrater. Han löste behovet av voteringsmajoriteter genom ett informellt samarbete med vänsterpartiet och miljöpartiet. I stället för en klar uppdelning i regering och opposition fick vi en gråzon av överenskommelser mellan regeringen och en del av oppositionen i ett stort antal, men inte i alla frågor. Detta tillvägagångssätt karakteriserades en gång som ”parlamentarismens försumpning”, när Per Albin Hansson försökte sig på ett liknande arrangemang i början av 1930-talet (Lagerroth 1943). Det gör det svårt för medborgar-

na att utkräva ansvar, eftersom man inte vet om ett visst parti varit med om ett visst beslut eller inte. ”Samarbetspartiernas” egna företrädare är inte sena att själva ta äran av de populära besluten, men skyller de impopulära på det enda formella regeringspartiet. Det har under mandatperioden hört till undantagen att man i regeringspropositionerna redovisat vilka partier som står bakom förslagen. Så frågan uppstår i en samarbetsdemokrati av svensk modell: vem i hela världen kan man lita på? Eller kanske snarare: vem kan man ställa till svars?

Det vore att göra det alltför enkelt att i ansvarsutkrävandets namn kräva en återgång till majoritetsdemokrati, vilket i praktiken förutsätter att man går tillbaka till majoritetsvalmetoden. Denna metod har, som redan antytts, sina brister; representativiteten blir sämre vid majoritetsval än vid proportionella val. Det är dock mycket möjligt att en sammanfattande utvärdering av dagens svenska demokrati – med kris för partierna, sjunkande valdeltagande, stigande politikermisstroende etc. – skulle tala för en sådan drastisk reform. I denna rapport har vi stannat för att diskutera väljarnas möjlighet att utkräva ansvar inom ramen för dagens valsystem. Det gör uppgiften ingalunda lättare. Det finns i dag inte någon teori för ansvarsutkrävande i en samarbetsdemokrati.

Ansvar och representation

För att få en närmare uppfattning om innebörden av sådana ord som ”ansvar” och ”ansvarsutkrävande” är det nödvändigt att stanna inför några avgörande steg i demokratins utveckling. En viktig förändring inträffade när man gick över från direkt till representativ demokrati. Förändringen sammanföll med en vidgning av demokratins territorium. Under en lång tid, från de grekiska stadsstaterna under antiken till de schweiziska kantonerna i Rousseaus föreställningsvärld, var det en demokrati i liten skala som föresvävade politikens tänkare. Sammanslutningen skulle inte vara större än att de myndiga medborgarna likt en sorts filosofiska bönder kunde samlas under en ek för att dryfta gemensamma frågor.

När territoriet vidgades, blev det uppenbart att makten måste delegeras från medborgarna till deras företrädare såväl på lokal som på nationell nivå. Nationalstaten var inte den enda tänkbara ordningen. Vissa territorier behärskas av federationer, varvid delstater behåller en viss beslutskompetens. Delegeringen kan fortsätta till övernationella organ som EU och FN. I vissa fall kan de överordnade organen pröva de underordnades beslut, i andra fall har de senare kvar en absolut beslutskompetens; den lokala självstyrelsen kan i sådana fall inte åsidosättas. I alla dessa sammanslutningar är det representanterna som fattar beslut på folkets vägnar. Ansvarsutkrävande som ett demokratiskt värde uppstår som en följd av denna delegering. De valda ska representera folkviljan. Men har de gjort det under den förflutna mandatperioden? Har riksdagsledamöterna träffat sådana beslut som svarar mot folkflertalets vilja? Ett demokratiskt val kan sägas utgöra ett svar på denna fråga.

Två valteorier

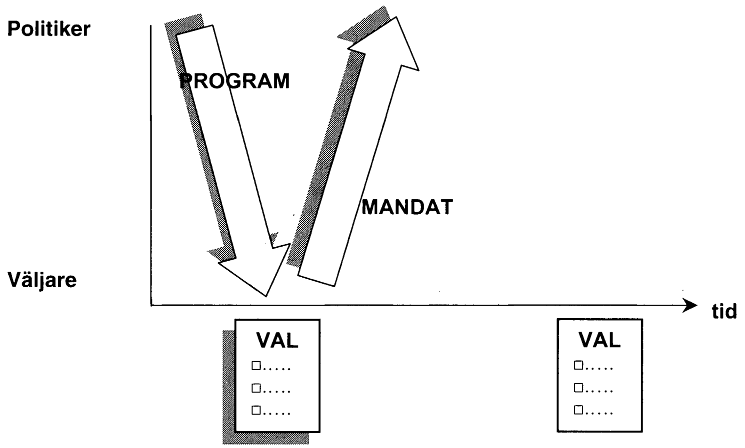
Ett demokratiskt val innebär att väljarna inte bara ska kunna välja sin regering utan också kunna avsätta den. I figur 1.1 beskrivs två valteorier som tar fasta på det första respektive det sista ledet i denna formulering.

Enligt mandatteorin uppnås representation genom åsiktsöverensstämmelse. Politikerna presenterar sina program för medborgarna, som därefter väljer de representanter vars åsikter de gillar. Politikernas uppdrag är följaktligen att verka i enlighet med det mandat som väljarna givit dem.

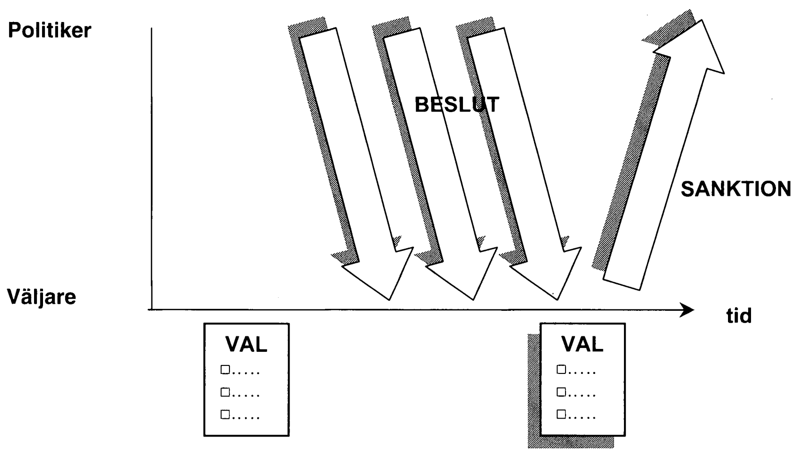
Enligt sanktionsteorin uppnås representation genom medborgarnas reaktion på den förda politiken. Politikerna fattar en rad beslut som medborgarna bedömer, varvid de kan utöva sanktioner mot regeringen vid det kommande valet genom att rösta på andra partier.

De två teorierna ställer således olika slags krav på väljarna, politikerna respektive det politiska systemet (figur 1.2). I mandatteorin har väljarna att före valet jämföra partiernas program med sin egen ideal; efter valet får väljarna ägna sig åt att bevaka att politikerna håller sina löften. I sanktionsteorin riktas uppmärk-

Figur 1.1 Två valteorier



Representation som åsiktsöverensstämmelse



Representation som ansvarsutkrävande

Figur 1.2 Två valteorier som ställer olika krav

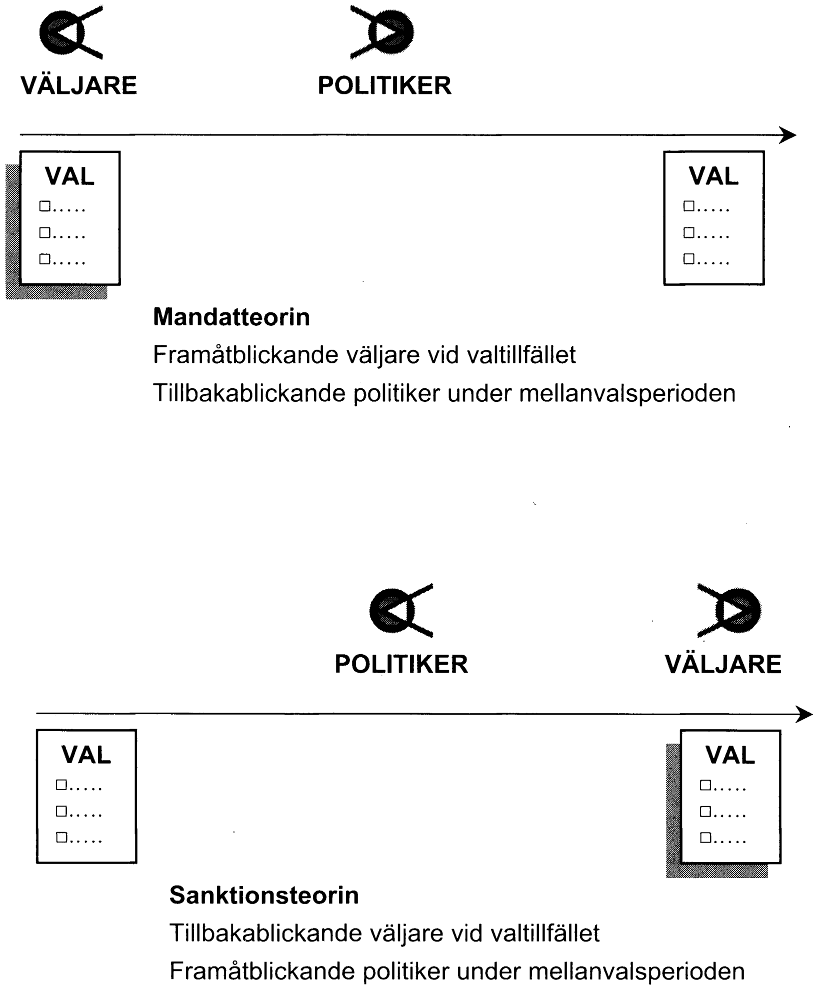
Mandatteorin: representation som åsiktsöverensstämmelse

Krav på:	**Före valet: valrörelsen**	**Efter valet: valperioden**
Väljarna	Jämföra egna åsikter med partiernas program	Bevaka löftesbrott
Politikerna	Formulera program, ställa ut löften	Genomföra program
Systemet	Olika program att välja mellan	Samarbetsdemokrati

Sanktionsteorin: representation som ansvarsutkrävande

Krav på:	**Före valet: valrörelsen**	**Efter valet: valperioden**
Väljarna	Jämföra regeringen med oppositionen	Utvärdera den förda politiken
Politikerna	Redovisa praktiska resultat	Fatta nya beslut, antecipera väljarreaktion
Systemet	Olika regeringsalternativ att välja mellan	Majoritetsdemokrati

Figur 1.3 Två sätt för väljare och politiker att mötas



samheten mot den faktiskt förda politiken under den gångna mandatperioden; väljarna hänvisas här till att jämföra regeringens politik med oppositionens alternativ.

Politikernas främsta uppgift i mandatteorin är att formulera program för framtiden, medan de i sanktionsteorin prövas efter sin förmåga att fatta och genomföra politiska beslut.

I ett tidsperspektiv kan den politiska representationen te sig som något av en paradox (figur 1.3). Uppfattar man demokrati som åsiktsöverensstämmelse får man väljare som ser framåt, mot förverkligandet av det program de givit sitt stöd, under det att politikerna ser bakåt, mot de löften de givit väljarna. Finner man å andra sidan att demokrati främst är möjligheten att utöva sanktioner mot en misshaglig regering, får man väljare som vid valtillfället ser bakåt mot den förflutna mandatperioden, medan politikerna ser som sin främsta uppgift att fortsätta att se framåt, mot olika politiska sakfrågor som pockar på en lösning. Med andra ord ger mandatteorin framåtblickande väljare och tillbakablickande politiker, sanktionsteorin tillbakablickande väljare och framåtblickande politiker.

Så kan man teoretiskt renodla två sätt för väljare och politiker att mötas. I praktiken är det nödvändigt att man både har mandat och sanktioner i politiken för att en representativ demokrati ska fungera.

”Bundna mandat” har aldrig fungerat i svensk politik. Att representanten helt ska styras av instruktioner från väljarna har med jämna mellanrum avvisats alltsedan mitten av 1700-talet, när det uppstod en berömd strid mellan Stockholms borgerskap som ville ha en viss person vald till Sveriges tronföljare och borgerskapets representant i ståndsriksdagen som ville ha en annan. Borgerskapets anspråk avvisades av rådet och 1810 års riksdagsordning fick en uttrycklig bestämmelse att riksdagsmännen inte fick bindas av andra föreskrifter än rikets grundlagar (Lagerroth 1915).

Men om våra riksdagsmän på detta sätt ikläder sig rollen som fria ”förtroendemän” i stället för bundna ”delegater” följer med demokratisk följdriktighet att folket ska ha möjlighet att bedöma hur de begagnat sin frihet att mera konkret utforma politiken (Pitkin 1967). I en demokratiteori är med andra ord ansvarsutkrävandet logiskt förbundet med ställningstagandet att ge de för-

troendevalda ett eget manöverutrymme. Att befria dem från att utsättas för sanktioner i efterhand vore lika felaktigt som att låsa dem med bundna mandat i förväg.

Både mandat och sanktion

Vi vill med andra ord att både mandatteorin och sanktionsteorin ska fungera. Vi vill ha mandat, men inte bundna mandat. Vi vill ha sanktioner, men inte en betygsättning i största allmänhet utan möjlighet att utvärdera huruvida regeringen, givet omständigheterna, levt upp till sina vallöften.

Vad betyder det närmare bestämt att väljarna utkräver ansvar av politikerna? På engelska finns de två orden *accountability* och *responsibility*, som anger en betydelsefull skiljelinje. När man talar om att följa regler eller uppnå mål har ”ansvar” en ganska klar och snäv betydelse. Vi vill att människor ska vara ansvariga för sina handlingar och kunna belönas eller bestraffas för vad de gjort. Vi vill ställa dem till svars. Det är det vi menar med ”ansvarsutkrävande” (*accountability*). I en djupare mening är dock ”ansvar” någonting som går utöver frågan om någon ska berövas ett uppdrag, förlora pengar eller sättas i fängelse. Ansvarsfrågan gäller i vilken utsträckning en person känner en moralisk skyldighet att handla på ett visst sätt. Ansvaret (*responsibility*) är då inte mot vissa regler eller uppdragsgivare utan mot den egna övertygelsen (Selznick 2000).

I politikens värld har detta djupare ansvarsbegrepp ofta varit förbundet med antidemokratiska krafter. Ledaren förklarar att hans ansvar inte gäller mot väljarna utan mot högre instanser – mot Nationen eller Gud eller Historien själv. Så har diktatorer ofta underkänt demokratiska val.

Även i demokratier som den svenska talar politikerna om att de känner ”ansvar” för olika sakfrågor. Detta är naturligtvis helt i sin ordning och precis vad vi ska vänta oss av dem. Problematiskt blir det bara när detta ansvar tas som intäkt för att göra något annat än vad väljarna sagt, därför att folket självt inte anses förstå vad som är dess eget bästa. När en blivande svensk statsminister under förrförra århundradet förklarade för sina väljare att om ”ni inte får vad ni begär, så får ni det som är bättre och nyt-

tigare för er” (Boström 1884:16, 8), var det ett yttrande som var klart oförenligt med ett demokratiskt förhållningssätt.

I denna rapport använder vi ordet ansvar i den snävare meningen (*accountability*) och frågar oss i vilken utsträckning väljarna kan ställa regeringen till svars för den förda politiken.

Att lyssna till rörelsen

I modern demokratidiskussion spelar begreppet lyhördhet (*responsiveness*) stor roll. Våra företrädare ska lyssna till oss. De förtroendevalda ska fånga upp medborgarnas ”signaler”. Det visar sig emellertid snart att lyhördhet är ett något problematiskt begrepp.

Väljarna är intresserade

En första förutsättning för resonemanget är naturligtvis att det över huvud taget kommer några signaler från väljarna. Men valen minskar i betydelse. Det är inte bara så att valdeltagandet sjunker. Forskarna talar också om ”the ineffectiveness of elections as a mechanism of control of governments” (Przeworski, Stokes och Manin 1999, s. 24). I stället blir andra instanser viktigare för ansvarsutkrävandet, såsom medier och domstolar. Att utgå från att de ursprungliga signalerna kommer från väljarna är enligt vår uppfattning en alltför romantisk deltagardemokratisk föreställning. I stället är det politikerna som har initiativet. I figur 1.1 har vi därför angivit på tidsaxeln att det är politikernas utspel som kommer först och väljarnas ställningstaganden därefter.

Empiriska undersökningar visar att väljarna faktiskt har den kunskap, den aktivitet och det intresse, kort sagt någorlunda väl motsvarar de klassiska krav på en god medborgare, som ska vara uppfyllda för att demokratin ska kunna sägas fungera. Väljarna har en god kunskap om partiernas program, de är klart medvetna om sina egna preferenser och hur de ska ställa sig i de olika sakfrågorna och de röstar också i överensstämmelse med vad partierna lovat att göra. Men väljarna betygsätter också regeringen i efterhand, de bedömer vad regeringen uträttat kanske inte i för-

sta hand till förmån för deras privatekonomi – s.k. plånboksväljare finns i alla europeiska länder, men de är förhållandevis få – utan när det gäller att bekämpa arbetslöshet, inflation och budgetunderskott (Holmberg 2000).

Så det är inte väljarna som är problemet i dagens svenska demokrati – förutsatt att man utgår från den realistiska föreställningen att det politiska initiativet snarare ligger hos partierna än hos väljarna.

Men politikerna är inte tillräckligt lyhörda

Ett andra villkor är att politikerna sedan visar lyhördhet när väljarna reagerar på deras program. Här föreligger däremot större problem. Förenklat kan man säga att en regering kan reagera på väljarnas signaler genom att ändra sin sammansättning och/eller ändra sin politik. Någon förändring av regeringens sammansättning skedde inte efter 1998 års val. Skedde någon förändring i fråga om politiken? Samarbetet med v och mp innebar en vänsterkurs, men väljarna hade flyttat över sina sympatier åt borgerligt håll. De fyra borgerliga partierna ökade sin röstandel från 41,4 procent till 44,5 procent, medan vänsterblocket minskade från 56,5 till 52,9 procent. Väljarna signalerade högerkurs, men regeringen gick åt vänster. När sedan samarbetet började knaka, berodde det, om man får tro en expertpanel (Dagens Nyheter den 4 februari 2002), på att statsministern, med den internationella politiken som ny arena, började orientera sig högerut igen. Göran Persson kom nu i bättre samklang med den allmänna opinionen och från hösten 2001 började hans och socialdemokraternas popularitetssiffror att stiga.

Nu kan man inte begära åsiktsöverensstämmelse vid varje tillfälle. Om politikern betraktas som väljarnas förtroendeman, vars handlande i efterhand ska betygsättas av medborgarna, måste en regering ha frihet att följa sin egen övertygelse, även om denna avviker från väljarnas mandat, så länge den redovisar de skäl den har för sitt handlande. Därigenom får väljarna möjlighet att ta ställning och utkräva ansvar. En politiker ska kunna bilda opinion och inte bara följa den. Men kan kursen läggas om från höger till vänster och sedan till höger igen utan att väljarna får möjlig-

het att yttra sig? Kan en regering byta samarbetspartners utan att tillfråga väljarna? I Nederländerna har det blivit praxis att säga: ”man bör inte byta sängkamrat utan att först byta lakan” (Andeweg och Irwin 1993, s. 109). Vi ska återkomma till vad kvalificerade bedömare har att säga i denna fråga. Vår preliminära bild av dagens Sverige är dock att medan väljarna väl svarar mot demokratiska ideal, visar politikerna inte den lyhördhet för opinionen som den representativa demokratin förutsätter.

Inte heller det politiska systemet är lyhört

En tredje premiss, slutligen, för att demokratin ska fungera väl är att själva systemet är sådant att det lyckas uppfånga väljarnas signaler. Kritiken av majoritetsdemokratin går som tidigare nämndes ut på att majoritetsvalmetoden just saknar denna egenskap. Det har förekommit att majoritetsdemokratiska representationer avspeglat folkopinionen så illa att ett visst parti haft majoritet bland väljarna och ett annat parti haft majoritet i parlamentet och därmed regeringsmakten. Detta hände i Storbritannien 1951, när arbetarpartiet fick 295 mandat för sina 13 948 605 röster, medan de konservativa fick 321 mandat för sina 13 717 538 röster. I februari 1974 fungerade systemet till arbetarpartiets fördel, då partiet fick färre röster än de konservativa (11 639 243 respektive 11 868 906) men fler mandat (301 respektive 297) (Beloff och Peele 1985, s. 170).

Men kritik för bristande lyhördhet kan också riktas mot samarbetsdemokratin. Under den första republikens tid i Italien, med ett extremt proportionellt system, var bristen på lyhördhet det som till slut fick medborgarna att göra uppror mot systemet. Samma gamla män återkom i regeringen oavsett valresultatet, kanske med byte sinsemellan av några taburetter. Den italienska samarbetsdemokratin kan inte sägas ha svarat mot väljarnas signaler och 1993 bytte man följdriktigt till majoritetsdemokrati (Mershon och Pasquino 1994).

Mer generellt uttryckt har problemet med bristande lyhördhet hos ett politiskt system formulerats av Nobelpristagaren Kenneth Arrow. Enligt denne kan man inte begära att demokratin ska skapa frihet, lycka, rättvisa eller andra storslagna mål. Däremot kan

man begära att systemet ska avspegla väljarnas preferenser. En förändring av de individuella preferenserna ska medföra att systemet förändras på samma sätt eller förblir oförändrat (Arrow 1963). Det får inte, som var fallet i Sverige 1998, medföra en förändring i motsatt riktning till vad väljarna uttryckt önskemål om.

Empiriskt visar det sig också att samarbetsdemokratierna illa uppfyller kravet på att systemet ska visa lyhördhet. I de nordiska länderna är sannolikheten att få ingå i en koalitionsregering lika stor vare sig ett parti ökat eller minskat sin röstandel. Och i Sverige är det rent av större sannolikhet att få ingå i regeringen om man förlorat än om man vunnit valet. Detta fenomen behandlas utförligare i nästa kapitel.

Sammanfattningsvis kan sägas att medan dagens välinformerade och rationellt handlande väljare väl svarar mot demokratins krav, tillfredsställer varken svenska politikers handlande eller den svenska minoritetsparlamentarismens sätt att fungera sådana önskemål.

Återupprätta den representativa demokratin!

Med denna rapport vill vi påminna om den metod att skapa en representativ styrelse, som vi kallar sanktionsteorin. Politikernas handlande ska i efterhand bedömas av väljarna och det ska ha betydelse hur denna värdesättning utfaller. Det innebär inte att mandatteorin är ointressant. Vilka riktlinjer medborgarna ger politikerna i de allmänna valen är själva grunden för den demokratiska processen. Både mandatteorin och sanktionsteorin behövs i en demokrati. Men det verkar som om sanktionsteorin på senare tid glömts bort.

Statsvetarna är inte oskyldiga till denna försummelse. Två tendenser har gjort sig gällande på senare tid. Å ena sidan har forskarna betonat andra värden än ansvarsutkrävande när de definierat begreppet demokrati: flerpartisystem, konkurrens, politisk jämlikhet, åsiktsöverensstämmelse, deltagande etc. – dvs. egenskaper hos demokratins input-sida. Det mandatteoretiskt motiverade begreppet åsiktsöverensstämmelse (Miller 1964, Westerståhl 1970) har länge spelat en avgörande roll inom den empiris-

ka utforskningen av väljarnas politiska beteende. När man å andra sidan flyttat över intresset till output-sidan är det inte ansvarsutkrävande (*accountability*) man uppehållit sig vid utan ansvaret (*responsibility*).

Diskussionen om det demokratiska underskottet inom Europeiska unionen är därvid såväl klargörande som trendsättande. För att uppnå större folklig legitimitet inom unionen har man betonat att unionen måste kunna leverera resultat. Därmed avses i första hand ekonomiska resultat i form av hög sysselsättning och ekonomiskt välstånd. Unionen ska få folkligt förtroende genom att skötas på ett sådant sätt att det blir goda konsekvenser för medborgarna. Detta kallas ”output-legitimering” (Scharpf 1999). Men vad är det egentligen annat än ett uttryck för den paternalistiska idé om en styrelse över folkets huvud för dess eget bästa, som rådde under oskarianismen?

Väljarna måste kunna utkräva ansvar av regeringen

I dagens internationella demokratidebatt har något av eftertankens kranka blekhet infunnit sig. Flerpartisystem och ekonomisk resultatpolitik tycks inte vara nog för att medborgarna ska känna sig politiskt delaktiga. Demokratiska medborgare finner sig inte i att – likt undersåtar i ett svunnet samhälle – ställas åt sidan medan överheten tar ansvar för landets välgång. De vill själva vara med och bestämma. Demokratins principer och ideal åtnjuter visserligen omfattande stöd bland medborgarna runt om i världen. Men förtroendet för demokratins institutioner och aktörer minskar. Valdeltagandet sjunker, politikermisstroendet tilltar. Väljarnas känsla av identifikation med sina partier har blivit svagare i de flesta länder (Norris 1999, Holmberg 1999, CSES 2002). Därför är slutsatsen att väljarna måste få ett bättre inflytande över regeringsbildningen. Medborgarna måste få större möjlighet att utkräva ansvar av regeringen. Svensk politik har allt att vinna på att uppmärksamma den internationella debatten om ansvarsutkrävandets betydelse.

För om man i enlighet med mandatteorin uppfattar representation enbart som åsiktsöverensstämmelse, är det i princip en direktdemokratisk ideologi man ansluter sig till. Politikerna tende-

rar att reduceras till enkla maskiner som har att automatiskt företräda de opinioner som finns bland väljarna. Både empiriskt och normativt är detta en otillfredsställande bild av samspelet mellan väljare och valda. Medborgarna vill utse så kunniga och kompetenta ombud som möjligt. De vill inte nödvändigtvis ha precis sådana som de själva med kanske bristande tid och intresse för samhällsfrågor utan "de bästa av de sina", sådana som genom moralisk integritet och stora insikter kan företräda dem på bästa sätt. Politik är ju nämligen inte att bara tanklöst förfäkta första bästa impuls som kommer för en. Det är att under eftertanke och empati lägga fram det som är bäst ägnat att främja de intressen man vill främja – en grupps, ett partis, kanske hela nationens. "När jag röstar, tar jag på mig söndagskostymen", hette det i det gamla Folkrörelse-Sverige. Genom denna större kunskap är det ofrånkomligt att representanterna i vissa frågor kommer till andra slutsatser än sina väljare.

Att så sker är heller ingenting att beklaga från demokratisk synpunkt – så länge väljarna i efterhand har möjlighet att ställa de styrande till svars.

Inte bara de förtroendevaldas informationsövertag, utan också politikens komplexitet och oförutsebarhet, gör det nödvändigt att de förtroendevalda får ett visst svängrum för sina ställningstaganden. Men då följer också att väljarna, precis som i vilken förening som helst, måste kunna utkräva ansvar av sin styrelse. För att en representativ demokrati ska fungera väl behövs det inte bara mandat utan också sanktioner. Den representativa demokratin behöver återupprättas genom att väljarna ges realistiska förutsättningar att även retrospektivt bedöma hur väl deras valda representanter tillvaratagit deras intressen och önskemål.

2 Europeiska regeringars öden

Det är nu dags att närmare analysera sambandet mellan val och regering. En granskning av andra västliga demokratier ger ett internationellt jämförande perspektiv på svensk parlamentarism. I det följande presenteras en kartläggning av vilka slags regeringar som är vanligast i Västeuropa. Därnäst följer en undersökning av i vilken mån väljarna utkräver ansvar av regeringen i form av sanktion eller stöd vid valet. Hur vanligt är det att väljarna röstar mot den sittande regeringen? Slutligen analyseras sambandet mellan valresultat och regeringsbildning. Är valets vinnare också vinnare av regeringsmakten?

Minoritetsregeringarnas Europa

Tabell 2.1 ger en översikt över regeringsbildningarna i 17 västeuropeiska länder efter 1945. Mätningen grundar sig på tre kriterier för regeringsbildning (Mitchell 2001, Müller och Strøm 2000). Skifte av regering definieras i denna undersökning som ett resultat av (1) förändring i regeringens partimässiga sammansättning, (2) byte på statsministerposten eller (3) valutslag. Det sistnämnda kriteriet innebär att en ny regering räknas efter varje val.

Med dessa definitioner har det funnits sammanlagt 415 regeringar i Västeuropa mellan åren 1945 och 1999. I tabellen har dessa indelats i fem klasser: enpartiregeringar med egen majoritet, två slag av koalitionsregeringar, minoritetsregeringar (inbegripande såväl enpartiregeringar som koalitionsregeringar) samt så kallade interimsregeringar, dvs. regeringar som upprätthåller ämbetet efter parlamentsupplösning fram till ett nyval. De två typerna av koalitionsregeringar som förekommer i tabellen är dels minsta vinnande koalitioner (som stöder sig på 50 procent + 1 av parlamentet), dels överstora koalitioner som har ännu bredare stöd i

parlamentet. Dessa fem grupper utgör varandra uteslutande kategorier.

Minoritetsregeringar har varit den vanligaste regeringsformen i de västeuropeiska länderna under det gångna halvseklet; hela 34 procent av regeringarna finns i denna kategori. För den som betraktar minoritetsregeringar som ett krisfenomen torde detta resultat vara nedslående. Forskningen har emellertid visat att minoritetsregeringar kan vara lika stabila och väl så effektiva som majoritetskoalitioner. Det är särskilt i länder där oppositionspartierna har goda inflytandemöjligheter, till exempel via parlamentsutskott, som minoritetsregeringar är ett vanligt fenomen (Strøm 1990). Denna regeringstyp är vanlig i de skandinaviska länderna och Spanien, men förekommer relativt ofta även i Irland och Italien.

Överstora koalitioner, vilka kan betraktas som minoritetsregeringarnas motsats, har varit vanligast i Nederländerna, Italien och Finland; i någon mån också i Belgien och Frankrike.

Tabell 2.1 Regeringstyper i västeuropeiska demokratier 1945–1999

Land	Enparti-regering majoritet	Minsta vinnande koalition	Överstor koalition	Minoritets-regering	Interims-regering	Summa procent	Antal regeringar
Belgien	9	42	36	12	0	100	33
Danmark	0	13	0	87	0	100	31
Finland	0	16	46	23	16	100	44
Frankrike	4	30	35	30	0	100	23
Grekland	64	9	9	9	9	100	11
Irland	27	23	0	50	0	100	22
Island	0	65	15	19	0	100	26
Italien	0	6	45	47	2	100	49
Luxemburg	0	94	6	0	0	100	16
Nederländerna	0	41	46	14	0	100	22
Norge	23	12	0	65	0	100	26
Portugal	18	27	27	27	0	100	11
Spanien	25	0	0	75	0	100	8
Storbritannien	95	0	0	5	0	100	20
Sverige	7	19	0	73	0	100	26
Tyskland	4	65	19	12	0	100	26
Österrike	19	67	10	5	0	100	21
Samtliga	13	30	24	34	2	100	415

Källa: Mitchell 2001.

Minsta vinnande koalitioner är det slags regering som enligt etablerad teori borde vara den allra vanligaste (jfr Riker 1962, Axelrod 1970). Tabellen visar emellertid att endast omkring 30 procent av de västeuropeiska regeringarna kan hänföras till denna kategori. Minsta vinnande koalitioner uppträder främst i länder som Luxemburg, Österrike, Tyskland och Island.

Majoritetsregeringar som består av ett enda parti är den ovanligaste regeringstypen (bortsett från undantagskategorin interimsregeringar). Sådana regeringar, karakteristiska för parlamentarismens urmodell, är helt dominerande i Storbritannien, men har också varit frekventa i Grekland.

Socialdemokratisk dominans i Sverige

Ser man närmare på Sverige finner man att 73 procent av regeringarna efter andra världskriget haft minoritetsstatus. De flesta av dessa har bildats av socialdemokraterna. Bortsett från perioden 1951–1957 har alla regeringarna alternerat mellan antingen det borgerliga eller det socialistiska blocket. De tre undantagen, som alltså inträffade mellan åren 1951 och 1957, var koalitionen mellan socialdemokraterna och bondeförbundet (i statistiken registreras tre regeringar eftersom det inföll två val under perioden).

Från 1957 fram till 2000 har socialdemokraterna endast avlösts av de borgerliga vid fem tillfällen. Fyra av dessa inträffade mellan åren 1976 och 1982, då Thorbjörn Fälldin ledde tre regeringar och Ola Ullsten en. Därtill kommer perioden från 1991 till 1994 då fyra borgerliga partier bildade en koalition med Carl Bildt som statsminister.

Allt som allt har socialdemokraterna suttit med regeringsmakten i 21 av de 26 regeringar som Sverige haft sedan 1945. Tre av dessa har varit koalitioner och i 18 fall har socialdemokraterna ensamma haft makten (Bergman 2000, s. 208).

Den besvärliga parlamentarismen

Lyhördhet och ansvarsutkrävande är centrala ideal i den representativa demokratin. Frågan är hur dessa ideal förverkligas i da-

gens politik. Av särskilt intresse är valets betydelse i parlamentariska system, dvs. länken mellan val och regeringsbildning. Fundamentalt för en representativ demokrati är väljarnas möjlighet att slänga ut skurkarna, "to throw the rascals out", som det heter i kallhamrad engelsk vokabulär. Sanktionsteorin avses alltså garantera att de valda makthavarna är lyhörda gentemot befolkningen och att väljarna har möjlighet att hålla partierna ansvariga för den förda politiken.

Det intressanta är därmed i vilken utsträckning "skurkarna" faktiskt kastas ut. Röstar väljarna *mot* de partier som innehaft regeringsansvaret? Och, i så fall, spelar det någon roll för vem som kommer med i nästföljande regering? Innan vi kartlägger Europas politiska landskap är det dags att granska några centrala argument i diskussionen om parlamentariska styrelseformer och demokratiska val.

I en artikel om "den besvärliga parlamentarismen" påpekar den norsk-amerikanske statsvetaren Kaare Strøm (2000) att de förhärskande definitionerna av begreppet parlamentarism egentligen har en svag koppling till demokratibegreppet. Vad som saknas är en belysning av hur olika institutioner klarar av att representera medborgarnas intressen.

En kedja av uppdrag och ansvar

Parlamentarismens kärna, regeringens ansvar inför den parlamentariska majoriteten, är egentligen bara en minimidefinition, menar Strøm. Därutöver måste parlamentarismen bestämmas i förhållande till den demokratiska styrningskedjan. Det är lämpligt att här anknyta till teorier om delegering av makt, särskilt förhållandet mellan uppdragsgivare (*principal*) och uppdragstagare (*agent*). Den parlamentariska styrningskedjan kan därmed ses som en serie länkar av delegering och ansvar. En uppdragstagare står ansvarig inför en uppdragsgivare i varje enskilt led. Figur 2.1 ger en bild av denna styrningskedja (jfr Strøm 2000, s. 625).

Genom denna styrningskedja överlämnar väljarna makten till parlamentet, som i sin tur delegerar vidare till regeringen. Presidentsystemens maktdelning har en mer komplex styrningskedja, där varje uppdragsgivare har flera konkurrerande uppdragstaga-

Figur 2.1 Den parlamentariska styrningskedjan

Väljare ⇒ Parlament ⇒ Statsminister ⇒ Regering ⇒ Förvaltning

re, som kan blockera varandra. Parlamentarismen kännetecknas däremot av en lång, enkel och indirekt styrningskedja. Den slutliga uppdragsgivaren, den aktör som är själva fundamentet i representationsprocessen, är väljarna.

Varför har då forskare skildrat denna process som ”besvärlig” (Strøm 2000)? Först och främst kan den vara problematisk när det gäller hur lyhörda uppdragstagarna är för uppdragsgivarens signaler. Ingen uppdragsgivare kan vara säker på att uppdragstagaren förvaltar dess intressen tillräckligt väl. Uppdragstagaren kan utföra handlingar som strider mot uppdragsgivarens intressen. Sådana avvikelser kan bero på att principalen och agenten har olika preferenser eller att informationstillgången är asymmetrisk (Strøm 1999, Lupia och McCubbins 2000; jfr även Lindbeck m.fl. 2000).

Utan att gå in på den mer tekniska diskussionen i forskningen kring principal–agent-problemet (se t.ex. Kiewit och McCubbins 1991) kan man ändå generellt utgå från att delegeringsproblem kan dyka upp i alla de länkar som bildar den parlamentariska styrningskedjan. Därför har det utvecklats olika kontrollfunktioner, vilkas uppgifter är att motverka dessa problem.

Den mest betydelsefulla kontrollfunktionen är givetvis de allmänna valen, som egentligen har en *dubbelsidig* uppgift. Demokratiska val är den främsta mekanismen för att delegera makt från befolkningen till beslutsfattarna, men är dessutom det viktigaste medlet som väljarna har för att kontrollera de politiska ledarna. Därmed uppstår frågan: Under vilka betingelser knyter väljarna ett politiskt ansvar till en regering?

Betingelser för ansvarsutkrävande

Valet som kontrollmekanism är central i debatten mellan majoritetsdemokrater och samarbetsdemokrater. Majoritetsdemokratin gör det möjligt för folket att direkt välja regering. Samarbetsde-

mokratin innebär däremot att väljarna utser politiska ledare, som i efterhand förhandlar om vilken regering som ska bildas.

Möjligheten att utkräva ansvar beror därmed på flera faktorer, inte minst partisystemets egenskaper och regeringens karaktär. Såväl regeringens storlek som dess ideologiska sammansättning kan vara viktiga betingelser.

Den betydelse som antalet partier har för väljarnas möjligheter att utkräva ansvar av regeringen har först och främst varit en debatt om huruvida tvåpartisystem eller flerpartisystem är att föredra (Dahl 1966, Epstein 1967, Rosenstone 1995, Schattscheider 1942). Tvåpartisystemets försvarare framhäver att koncentrationen till två partier underlättar väljarnas möjlighet att utkräva ansvar. I flerpartisystem blir ansvarsförhållandena mer komplicerade. När flera partier regerar tillsammans i en koalition är det inte utan vidare klart vem som bär ansvaret för den förda politiken. Ofta förvirras bilden av att partierna skyller impopulära beslut på varandra. Samma logik gäller för minoritetsregeringar, eftersom regeringen kan skylla på att en ”oansvarig” opposition har pressat igenom politiska krav. Huvudargumentet är alltså att förmågan att straffa eller belöna en regering beror på hur *synligt* ansvaret är. Frågan är: i förhållande till vad?

Jämförande undersökningar har ofta kopplat ansvarsutkrävande till ekonomiska förhållanden. I den numera omfattande forskningen är det brukligt att skilja mellan å ena sidan ekonomiska faktorer som berör den enskilda individen (*pocketbook voting*) och å andra sidan faktorer som har att göra med hela samhällsekonomin (Fiorina 1981, Lewis-Beck 1988, Andersson 1995).

Empiriska studier ger inget entydigt stöd för hypotesen att det ekonomiska egenintresset styr röstningen (Lewin 1991, Holmberg 2000). Däremot har värderingen av regeringspartiets ansvar för samhällsekonomin ett tydligare samband med valresultaten, särskilt när det gäller ansvaret för inflation och arbetslöshet (Harrop och Miller 1987). Sambanden gäller framför allt en retrospektiv bedömning av insatserna. Om den ekonomiska utvecklingen har varit gynnsam belönas i regel regeringspartierna. Har det däremot uppstått ekonomiska problem är förväntningarna att väljarna bestraffar regeringen (Bengtsson 2002). Forskningsresultat tyder på att ekonomiska variabler förklarar mellan 20 och 40 procent av

variationen i regeringars popularitet (Paldam 1981, Schneider 1984, Lewis-Beck och Paldam 2000).

Om det nu är så att regeringspartier hålls ansvariga för den ekonomiska utvecklingen är det relevant att fråga om enskilda partier i en koalition hålls mer ansvariga än andra. Det finns undersökningar som tyder på att det är partiernas politiska prioriteringar, snarare än de allmänna ekonomiska förhållandena, som betingar väljarnas reaktioner. Därför finns det anledning att anta att straff och belöningar varierar mellan politiska ansvarsområden och partiernas innehav av ministerposter. När det gäller ekonomisk styrning har statsministern och finansministern de mest framskjutna posterna. Frågan är huruvida de partier som innehar dessa uppdrag hålls ansvariga i större utsträckning än de andra partierna i en koalitionsregering. Om så är fallet kan de väntas göra goda valresultat i gynnsamma ekonomiska tider, men förlora röster under ekonomisk tillbakagång.

En annan intressant fråga gäller betydelsen av partiernas ideologiska profil i en koalition. I ett flerpartisystem brukar partierna konkurrera om väljarna längs flera korsande dimensioner. Partierna bygger upp förtroenderelationer inom de sakområden som de gjort sig till talesman för. Partierna kan därför sägas ”äga frågor” (Petrocik 1996). Detta förhållande betingas av två omständigheter: dels regeringens meritförteckning, dels partiernas valkretsar. Väljarnas förtroende beror på deras erfarenheter av partiernas handlingskraft, såsom deras förmåga att handskas med aktuella ekonomiska och sociala problem. Typiska exempel är det förtroende som socialdemokratiska partier ofta åtnjuter när det gäller sysselsättning och arbetslöshet, eller som liberala och konservativa besitter när det gäller inflationsbekämpning (Aardal och Listhaug 1986, Powell och Whitten 1993). Därigenom kan väljarnas värdering av ansvar vara kopplat till de historiska erfarenheter som de har av ett parti. Men värderingarna kan också vara prospektiva, betingade av framtidsförväntningar på partierna. Det blir tillfälle att återkomma till dessa frågor senare i kapitlet och då närmare granska hur regeringsform, partityp och ekonomi påverkar regeringspartiernas öden vid valurnorna.

Regeringar förlorar

Frågan är nu hur de olika regeringsformerna klarar sig i mötet med väljarna. Förlorar eller vinner de röster till följd av sitt regeringsansvar? Tabell 2.2 sammanfattar hur de västeuropeiska regeringarna har klarat sig vid valurnorna. Ansvarsutkrävande mäts här som förlust och vinst av röster vid allmänna val under perioden mellan 1945 och 1999. Datamaterialet kommer från ett stort komparativt forskningsprojekt, The Comparative Parliamentary Democracies Project, som nyligen avslutats (Müller och Strøm 2000, Strøm, Müller och Bergman 2002).[1]

Undersökningen visar i blixtbelysning att regeringar förlorar. Att ha regeringsansvar är förknippat med negativa sanktioner på valdagen. Bland de 385 regeringar som ingår i detta material är den genomsnittliga röstförlusten drygt 2,5 procentenheter.

Bakom detta medeltal döljer sig stora skillnader mellan olika länder. Spanska regeringar har förlorat mest. Sedan landet fick demokrati i mitten av 1970-talet har regeringarna förlorat i genomsnitt nära 10 procentenheter vid varje val. Också regeringarna i Irland, Grekland och Belgien är vana vid att bli bestraffade. Störst fördragsamhet uppvisar väljarna i Tyskland och Danmark, där regeringarnas röstförluster är jämförelsevis milda. Sverige ligger i närheten av det samlade genomsnittet.

Det finns också stora variationer *inom* länderna. Tabellens högra kolumn ger ett statistiskt mått (standardavvikelse) som fångar spridningen mellan olika regeringar i respektive land. Störst spridning mellan valresultaten finns i Frankrike, Portugal och Spanien. Svenska och finska regeringars valförluster respektive valvinster uppvisar minst variation från val till val.

Också svenska väljare bestraffar

En mer detaljerad dokumentation av de svenska regeringarnas väljaröden ges i tabell 2.3. I Sverige har regeringarna konsekvent förlorat röster sedan 1970, ett val då socialdemokraterna gick till-

[1] Kompletterande databearbetningar har för Demokratirådets räkning utförts av Benjamin Nyblade vid University of California, San Diego.

Tabell 2.2 Valresultat för regeringar i västeuropeiska länder 1945–1999

Land	Genomsnittlig vinst/förlust Procentenheter	Antal regeringar	Standard-avvikelse
Tyskland	– 0,72	25	4,57
Danmark	– 0,79	30	4,95
Norge	– 1,08	25	4,49
Storbritannien	– 1,82	19	4,02
Österrike	– 1,87	19	5,51
Sverige	– 2,14	25	3,40
Frankrike	– 2,32	22	14,04
Italien	– 2,47	46	8,34
Island	– 2,72	25	5,76
Finland	– 2,77	36	3,73
Nederländerna	– 2,82	21	5,62
Luxemburg	– 3,76	14	4,87
Belgien	– 3,82	32	4,84
Irland	– 4,47	21	4,04
Grekland	– 4,53	9	2,62
Portugal	– 4,15	9	12,48
Spanien	– 9,49	7	13,65
Samtliga	– 2,59	385	6,23

Källa: Narud och Valen 2001.

baka nära 5 procentenheter. Under perioden mellan 1958 och 1968 var det däremot i allmänhet goda år för regeringarna, med Tage Erlanders segerval 1968 som ett minnesmärke. Av de sammanlagt 21 regeringarna under detta skede av svensk politisk historia var det endast fyra som väljarna gav godkänt betyg. För övriga 17 regeringar slutade mötet med väljarna med en sjunkande röstandel.

Den allra största förlusten stod socialdemokraterna för vid valet 1998, då Göran Perssons regering gick tillbaka med nära 9 procentenheter. Som god tvåa noteras Thorbjörn Fälldins koalition vid valet 1982, då regeringen förlorade drygt 7 procent av rösterna. Rent allmänt framstår 1980- och 1990-talen som den för regeringar mest ogynnsamma tiden.

Som också framgår av tabell 2.3 har 17 av de 21 regeringarna suttit under hela valperioden, medan fyra har avgått i förtid. De senare har i genomsnitt klarat sig något bättre än de regeringar som mött väljarna i regeringsställning.

Tabell 2.3 Svenska regeringars valresultat 1945–1999

Regering	Start	Valår	Regering vid valet	s	c	kd	fp	m	Regeringen
s	1945	1948	ja	–0,6	–	–	–	–	–0,6
s	1948	1952	nej	0,0	–	–	–	–	0,0
s–c	1951	1952	ja	0,0	–1,7	–	–	–	–1,7
s–c	1952	1956	ja	–1,5	–1,3	–	–	–	–2,8
s–c	1956	1958	nej	+1,6	+3,3	–	–	–	+4,9
s	1957	1958	ja	+1,6	–	–	–	–	+1,6
s	1958	1960	ja	+1,6	–	–	–	–	+1,6
s	1960	1964	ja	–0,5	–	–	–	–	–0,5
s	1964	1968	ja	+2,8	–	–	–	–	+2,8
s	1968	1970	ja	–4,8	–	–	–	–	–4,8
s	1970	1973	ja	–1,7	–	–	–	–	–1,7
s	1973	1976	ja	–0,9	–	–	–	–	–0,9
c–fp–m	1976	1979	nej	–	–6,0	–	–0,5	+4,7	–1,8
fp	1978	1979	ja	–	–	–	–0,5	–	–0,5
c–fp–m	1979	1982	nej	–	–2,6	–	–4,7	+3,3	–4,0
c–fp	1981	1982	ja	–	–2,6	–	–4,7	–	–7,3
s	1982	1985	ja	–0,9	–	–	–	–	–0,9
s	1985	1988	ja	–1,5	–	–	–	–	–1,5
s	1988	1991	ja	–5,5	–	–	–	–	–5,5
m–c–kd–fp	1991	1994	ja	–	–0,8	–3,0	–1,9	+0,5	–5,2
s	1994	1998	ja	–8,9	–	–	–	–	–8,9
Medeltal									
- regering vid valet				–1,5	–1,6	–3,0	–2,4	+0,5	–2,2
- ej regering vid valet				+0,8	–1,8	–	–2,6	+4,0	–0,2
Samtliga				**–1,2**	**–1,7**	**–3,0**	**–2,5**	**+2,8**	**–1,8**

Källa: Bergman 2000, s. 224.

Regeringar får allt svårare

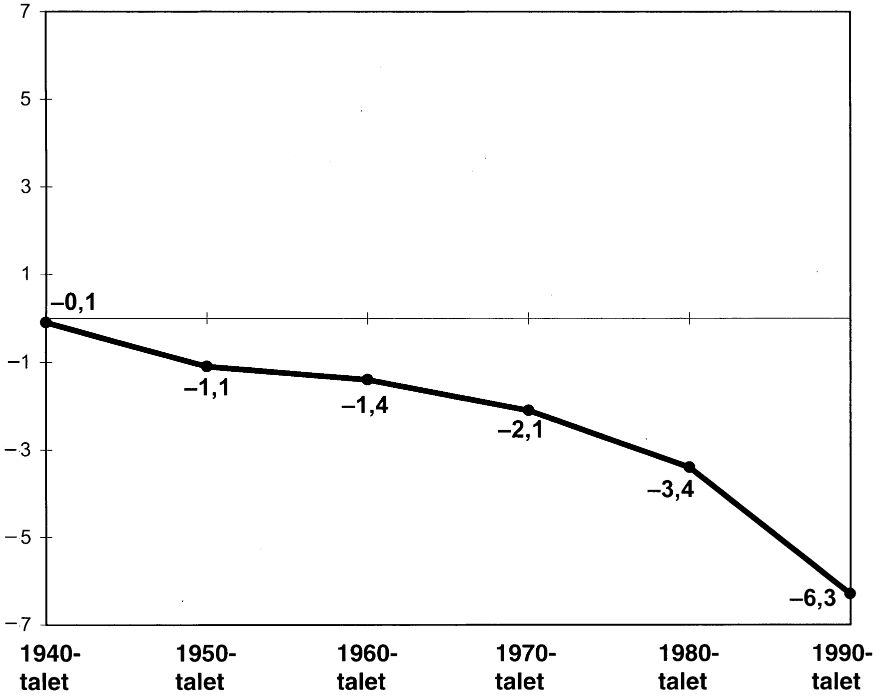
De svenska siffrorna tyder på att benägenheten för regeringspartier att förlora röster har tenderat att öka ju närmare årtusendeskiftet man kommit. Frågan är om detta är en generell tendens eller om den är speciellt knuten till svenska regeringar. Figur 2.2 ger svaret.

Diagrammet visar att tendensen att tappa röster har ökat dramatiskt från 1940- och 1950-talen till de senaste årtiondena. Under 1990-talet har regeringarna varit speciellt hårt utsatta: den genomsnittliga röstförlusten var då över 6 procentenheter. En närmare granskning av statistiken visar att också spridningen kring medeltalet har ökat. Några förlorar mycket, andra lite. Tendensen

är likväl entydig. Antalet regeringar som förlorar röster är klart större än antalet som vinner röster som följd av regeringsmakten (proportionerna är 255 mot 122).

Det är naturligt att se dessa resultat mot bakgrund av den ökande väljarrörligheten, som dokumenterats i västländer sedan 1970-talet. Andelen partibytare har successivt ökat (se t.ex. Dalton och Wattenberg 2000). Våra data tyder alltså på att detta särskilt har gått ut över partierna i regeringsställning. Det ska dessutom påpekas att talen i viss mån påverkas av de nyare demokratierna Spanien, Portugal och Grekland, där regeringarna har lidit särskilt dramatiska nederlag.

Figur 2.2 Västeuropeiska regeringars valförluster, genomsnitt procentenheter, 1945–1999



Källa: Narud 2002.

Stora regeringar minskar mest

Det stora datamaterialet ger också möjlighet att kartlägga väljarnas ansvarsutkrävande av olika slags regeringar. Är några regeringstyper mer utsatta än andra för väljarnas dom? Tabell 2.4 visar valresultaten fördelade på regeringsvariant mellan 1945 och 1999. Tabellen visar att alla slags regeringar får betala för att ha haft makten. Överstora koalitionsregeringar förlorar flest röster, medan minoritetsregeringar har minst att frukta av valresultatet. Den sistnämnda observationen överensstämmer med andra undersökningar, som visar att majoritetskoalitioner genomsnittligt förlorar tre gånger så många röster som minoritetsregeringar (Strøm 1984, 1990).

Huvudbudskapet är att ju större regeringen är, desto mer har den att förlora. Detta resultat skulle nu kunna bero på en ren storleksfaktor: överstora regeringar baseras på fler röster och har därmed mer att mista än regeringar som bildats på ett smalare röstunderlag. Men denna matematiska faktor är inte förklaringen. Även när man mäter nettoförändringar i förhållande till partiernas storlek kvarstår skillnaden mellan regeringstyperna.

Tabell 2.4 Valresultat efter regeringstyp: västeuropeiska länder 1945–1999

Regeringstyp	Genomsnittlig vinst/förlust %	Antal regeringar	Standard-avvikelse	Förändring/ mandat
Enpartiregering	– 2,40	141	6,25	– 0,041
Minsta vinnande regering	– 2,95	114	7,85	– 0,049
Minoritetsregering	– 1,48	135	6,21	– 0,025
Överstor koalitionsregering	– 3,48	85	6,02	– 0.050

Kommentar: Högra kolumnen uttrycker regeringens procentuella nettoförändring dividerad med antal mandat i parlamentet.

Källa: Narud och Valen 2001.

Straff för dåliga tider

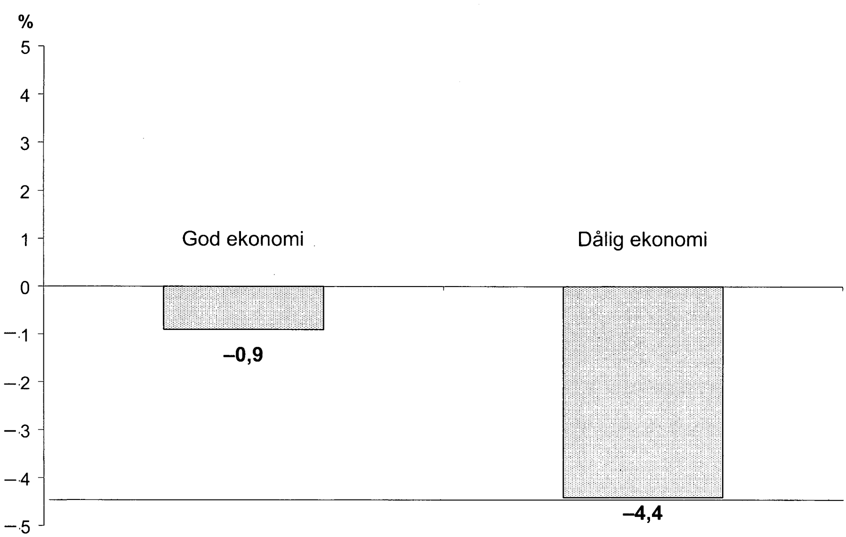
De gamla nordiska sagorna berättar att vikingarna straffade kungen i dåliga tider. Om skörden var god blev han belönad, men slog den fel kunde det hända att de tog livet av honom.

Dagens makthavare torde inte vara utsatta för fullt så dramatiska straffaktioner, men det är likafullt befogat att ställa frågan under vilka betingelser som en regering hålls ansvarig för den aktuella politiken. Analysen här begränsas till rent ekonomiska förhållanden. Som redan nämnts finns det en utbredd uppfattning om att ekonomiskt goda tider gynnar regeringen, medan dåliga tider skadar dess popularitet.

Figur 2.3 visar hur valresultaten hänger samman med de ekonomiska omständigheterna. Som ekonomiska indikatorer används här de i komparativa studier sedvanliga måtten på inflation, arbetslöshet och bruttonationalprodukt (Warwick 1992).

Regeringarnas valresultat varierar med landets ekonomiska läge. Regeringar brukar visserligen rent allmänt förlora val, men det finns stora skillnader mellan ekonomiskt goda och dåliga tider. Sålunda förlorar regeringspartier mer än fyra gånger så stor röstandel i tider med ekonomiska problem jämfört med perioder då landets ekonomi är god.

Figur 2.3 Valresultat och ekonomisk situation: Västeuropa 1945–1999



Källa: Narud och Valen 2001.

En närmare analys visar att partier med olika ansvarsområden bedöms olika. Finansministerns parti belönas av väljarna i ekonomiskt gynnsamma tider, men förlorar när ekonomin är skral. Samma sak gäller för statsministerns parti, även om utslagen här är något mindre dramatiska. Dessa resultat visar att väljarna håller de partier som har stor makt i en koalitionsregering ansvariga för den ekonomiska politiken (Narud och Valen 2001). Väljarna förhåller sig inte likgiltiga till hur det går med landets ekonomi.

Oklar ideologieffekt

En hypotes som framförts är att väljarnas reaktioner på regeringens politik betingas av dess ideologiska orientering samt det förtroende som vissa regeringstyper upparbetat inom speciella politikområden. Traditionellt har socialdemokratiska regeringar åtnjutit förtroende i frågor som gäller sysselsättning, medan konservativa och liberala regeringar förknippats med att hålla nere inflationen.

Det är emellertid svårt att finna något entydigt stöd för dessa hypoteser. Jämförande undersökningar visar att arbetslöshetsnivån förvisso har en tydlig negativ effekt på valresultatet. Däremot har inflationsnivån som sådan ingen signifikant effekt. Men när analysen utvidgas till att kombinera inflation och borgerlig regeringsprofil uppmäts en svagt negativ effekt på valresultatet. Regeringens ideologiska plattform har med andra ord en viss betydelse för väljarnas dom. Däremot försvinner det negativa sambandet mellan arbetslöshet och valresultat när vänsterorienterad ideologisk profil tas med i analysen (Narud och Valen 2001).

Analysen kan också nyanseras genom att man skiljer mellan tiden före och efter år 1970. I många västländer var arbetslösheten marginell under de första årtiondena efter andra världskriget men började stiga mot slutet av 1970-talet. Inflationen var lägre före 1970 än under de följande årtiondena. Men inte heller här gav analyserna några entydiga resultat. Antagandena om ett samspel mellan röstförluster, partiprofil och ekonomiska förhållanden saknar empiriska belägg. Partiideologins effekt för väljarnas ansvarsutkrävande framstår därför som oklar.

Är valets vinnare också maktens vinnare?

Olika argument har varit centrala i debatten om valets betydelse för den efterföljande regeringsbildningen. I en ideal demokrati, som betonar representation som lyhördhet snarare än kontroll, bör regeringens sammansättning återspegla valresultatet. De segrande partierna bör också vinna regeringsmakten, medan förlorarna bör gå i opposition. Detta är idén om flertalsprincipen i litteraturen om val och regeringsbildning.

Forskningen om regeringsbildning är omfattande och mångsidig, särskilt om man inbegriper modeller för koalitionsbildning. I sådana teorier är politiskt avstånd ett nyckelbegrepp för att förstå samspelet mellan politiska partier, men även politiska institutioner har tagits med som viktiga förklaringsfaktorer (Laver och Schofield 1991, Müller och Strøm 2000).

När man talar om valets betydelse för regeringsbildningen avses främst graden av korrespondens mellan å ena sidan valresultatet och å andra sidan den process som sedan leder fram till en ny regering. I forskningslitteraturen förekommer tre principer (Isaksson 1999).

Flertalsprincipen betyder helt enkelt att det parti, eller de partier, som har majoritet i parlamentet ska bilda regering. Denna princip är nära knuten till parlamentarismens grundtanke och är en naturlig följd av kravet att regeringen är ansvarig inför parlamentet.

Pluralitetsprincipen innebär att det parti som får flest platser i parlamentet ska bilda, eller i varje fall medverka i, regeringen. Denna princip följs ofta i praxis, eftersom det i många länder är vanligt att det största partiet har en ledande roll i regeringsförhandlingarna efter valet. Undersökningar visar sålunda att det största partiet är representerat i regeringen i 81 procent av de regeringar som bildats i Västeuropa efter andra världskriget (Müller och Strøm 2000, s. 568).

Valvindsprincipen har som utgångspunkt att de partier som vinner röster vid valet ska bilda regering, medan de partier som förlorar ska gå i opposition. En sådan väljarorienterad parlamentarism kan motiveras med hänsyn till valens legitimitet. För att väljarna ska känna att deras röster har någon betydelse måste det fin-

nas ett visst samband mellan valutslaget och den påföljande regeringsbildningen.

Även om valvindsmodellen kan vara motiverad från demokratisynpunkt är den knappast oproblematisk i ett system där flera partier regerar tillsammans eller i system som domineras av minoritetsparlamentarism. Jämförande undersökningar visar att partier i en koalitionsregering ofta byter röster med varandra. Några går med överskott, medan andra tappar (Rose och Mackie 1983, Müller och Strøm 2000, Narud och Valen 2001). Vid sådana tillfällen är det inte utan vidare klart vad väljarnas signaler går ut på, med mindre än att något parti drabbas speciellt hårt av valresultatet. Men inte heller då är det självklart att ett parti går i opposition; det avgörs oftast först i de följande förhandlingarna.

Detta är för övrigt en av paradoxerna när det gäller koalitionsregeringars livscykel: att vara med i regeringen ger större inflytande än att sitta i opposition, men det ger partierna få möjligheter till egna politiska markeringar. Och bristen på ideologisk profilering kan stå partierna dyrt när de ska möta väljarna vid nästa val (Narud 1996).

Valutslag och regeringsbildning

Av de data som redovisats tidigare i detta kapitel framgår det klart att väljarna ställer partierna till ansvar för deras regeringsmedverkan. Och de röstar oftare mot än för en sittande regering. Men spelar valutslaget någon roll för vem som får makten?

Tabell 2.5 ger en översikt över sambandet mellan valresultat och regeringsbildning i de västeuropeiska demokratierna under ett drygt halvsekel. Ett första resultat är att för regeringspartier som vunnit röster, vilket trots allt förekommer, är chansen att fortsätta i regeringsställning tre gånger så stor som att förlora regeringsmakten. Men det visar sig också att valnederlag inte är något hinder för att fortsätta i regeringsposition. Regeringspartier som lider valförluster tvingas lämna regeringen endast i ett mindretal av fallen. Med andra ord: om ett parti har makten är valresultatet inte något väsentligt hinder för att fortsätta regera.

Tabell 2.5 Samband mellan regeringspartiers valresultat och efterföljande regeringsbildning i 17 västeuropeiska länder 1945–1999

	I regeringen efter valet	Ej i regeringen efter valet	Summa procent	Antal regeringspartier
Regeringspartier som förlorat röster	62	38	100	461
Regeringspartier som vunnit röster	77	23	100	232

Denna allmänna översiktsbild skiljer inte mellan grader i valnederlagets omfattning. Frågan är om det gör någon skillnad om partierna gör stora respektive små valförluster. I tabell 2.6 är materialet uppdelat efter stor förlust, mer måttlig tillbakagång samt oförändrat eller positivt valresultat.

Utslaget är mycket kraftigt. Det finns ett starkt samband mellan valförlustens storlek och regeringens sammansättning. Om ett regeringsparti går tillbaka med mer än 5 procentenheter blir följden oftast att regeringen byts ut helt och hållet. Endast 15 procent av de regeringspartier som får så kraftigt underbetyg av väljarna lyckas klamra sig fast vid makten.

En svagare tillbakagång behöver emellertid inte få lika dramatiska konsekvenser. De europeiska erfarenheterna visar att i drygt en fjärdedel av fallen leder en måttlig valförlust inte till några konsekvenser alls. När ett regeringsparti får knappt eller klart godkänt av väljarna sitter regeringen kvar i mer än hälften av fallen (liknande resultat redovisas även av Powell 2000).

Man kan här anknyta till de tre teserna om väljarnas inflytande över regeringsbildningen: flertalsprincipen, pluralitetsprincipen och valvindsprincipen. Frågan är nu i vilken mån dessa normativa principer motsvaras av parlamentarisk praxis. Det ska från början sägas att ingen av dem äger automatisk tillämpning. När det är tal om en koalitionsregering är det i sista instans de politiska avstånden som avgör vilka partier som kan samarbeta. I flerpartisystem kommer därför en ny regering ofta att bestå av såväl segerherrar som förlorare. Men valresultatet brukar dras in i debatten inför en regeringsbildning. Partier som ökat sin röstandel använder ofta valsegern som ett strategiskt argument för att komma med i den

Tabell 2.6 Samband mellan regeringspartiers röstförluster och efterföljande regeringsbildning i 17 västeuropeiska länder 1945–1999

	Andring i regeringens sammansättning efter valet				
Regeringspartiers valresultat	Ingen ändring	Någon ändring	Enbart nya partier	Summa procent	Antal val
Mer än 5 procentenheters förlust	15	25	60	100	63
Förlust 1–5 procenthenheter	27	36	23	100	65
Vinst eller oförändrat	58	39	17	100	91

nya regeringen. Det speciella med valvindsprincipen är just kopplingen mellan väljarpreferenser och regeringsbildning. Frågan är nu om partierna i maktspelet om ministerposterna tar någon sådan hänsyn till väljarnas signaler.

Statsvetaren Guy-Erik Isaksson har gjort undersökningar som visar att det i detta avseende finns tydliga skillnader mellan europeiska länder (Isaksson 1999, 2001). En studie av regeringsbildningar i 18 länder från slutet av 1940-talet till mitten av 1990-talet visar sålunda att pluralitetsprincipen förverkligats betydligt oftare än valvindsprincipen. Vid åtta av tio regeringsbildningar har det största partiet bildat, eller varit med att bilda, den nya regeringen. Majoritetsprincipen ligger mitt emellan pluralitets- och valvindsprincipen. Det parti som kan åberopa den största valsegern har däremot endast kommit med i hälften av regeringarna (Isaksson 1999, s. 527).

I Storbritannien, där två stora partier konkurrerar om makten, har det största partiet alltid bildat regering. Partisystemets utformning har sålunda avgörande betydelse för i vilken mån som de olika principerna förverkligas.

Och regeringen satt kvar!

Sedan 1945 har svenska väljare haft 27 tillfällen att ställa ett regeringsparti till ansvar. Tabell 2.7 ger en överblick över vad som utspelats vid dessa möten mellan makten och medborgarna. De två kriterierna är desamma som legat till grund för den stora euro-

peiska undersökning som tidigare redovisats. Den första frågan är om regeringspartiet vunnit eller förlorat röster vid valet. Den andra frågan är vad som hände efter valet: kom regeringspartiet att även fortsättningsvis ingå i regeringen eller ej?

Även denna beräkning visar att regeringspartier vanligen förlorar röster. Vid 20 tillfällen har svenska regeringspartier fått underkänt av väljarna. Endast sju gånger har ett regeringsparti fått ökat röststöd. (Siffrorna i denna tabell är något högre än de tidigare redovisade, eftersom dataunderlaget här gäller regeringspartier, inte regeringar.)

Frågan är nu vad som händer efter valet. Som tidigare visats (tabell 2.5) finns det en viss, om än relativt svag, koppling mellan valutslag och regeringsbildning i de västeuropeiska demokratierna. Sannolikheten för att komma med i regeringen efter valet ökar med 15 procentenheter om ett regeringsparti får ett ökat röststöd. Men i Sverige ser sambandet annorlunda ut (tabell 2.8a). Chansen att komma med i regeringen efter valet är i själva verket 8 procentenheter större bland valets förlorare (65 procent) än bland valets segrare (57 procent). Figur 2.4 sammanfattar denna jämförelse mellan de västeuropeiska demokratierna och Sverige. De senaste

Tabell 2.7 Svenska regeringspartier 1945–1998: valresultatens konsekvenser

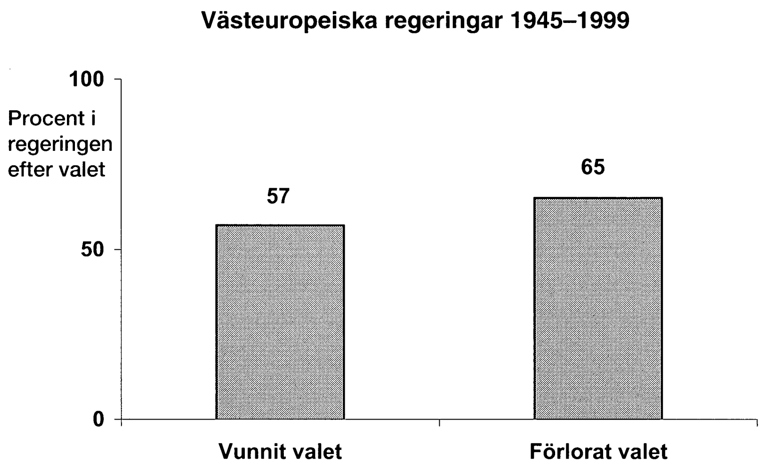
Vunnit valet I regeringen efter valet	Vunnit valet Ej i regeringen efter valet	Förlorat valet I regeringen efter valet	Förlorat valet Ej i regeringen efter valet
s 1958	c 1958*	s 1948	s 1976
s 1960	m 1982*	s 1952	c 1982
s 1968	m 1994	c 1952	fp 1982
m 1979*		s 1956	s 1991
		c 1956	c 1994
		s 1964	kd 1994
		s 1970	fp 1994
		s 1973	
		c 1979*	
		fp 1979	
		s 1985	
		s 1988	
		s 1998	
Summa 4	Summa 3	Summa 13	Summa 7

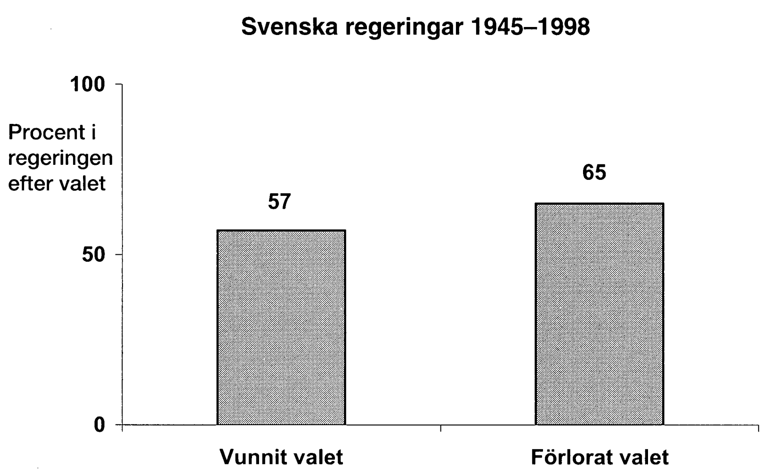
* Partiet lämnade regeringen under valperioden och satt därför inte i regeringsställning vid själva valtillfället.

två valen utgör typfall. Vid valet 1994 fick moderaterna ett ökat röststöd – Carl Bildt avgick som statsminister. Vid valet 1998 förlorade socialdemokraterna – Göran Persson stannade kvar som statsminister. Väljarnas dom väger uppenbarligen lätt när det gäller vem som ska styra landet.

För att bibehålla jämförelsen med den europeiska undersök-

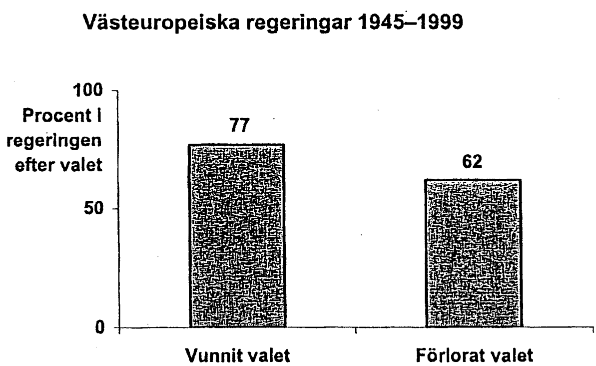
Figur 2.4 Regeringspartiers möte med väljarna

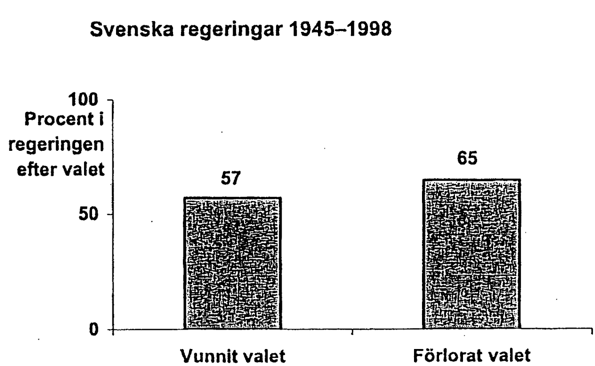




Korrigering av figur

2.4 Regeringspartiers möte med väljarna





Tabell 2.8 Samband mellan regeringspartiers valresultat och efterföljande regeringsbildning i Sverige 1945–1998

	I regeringen efter valet	Ej i regeringen efter valet	Summa procent	Antal regeringspartier
a. Samtliga fall				
Regeringspartier som förlorat röster	65	35	100	20
Regeringspartier som vunnit röster	57	43	100	7
b. Exkl. partier som lämnat regeringen i förtid				
Regeringspartier som förlorat röster	63	37	100	19
Regeringspartier som vunnit röster	75	25	100	4

ningen har här även inkluderats de partier som varit med i regeringen, men som avgått under valperioden. Detta har hänt vid fyra tillfällen: centerpartiet lämnade koalitionen med socialdemokraterna 1957; vid valet 1958 hade partiet således regeringsansvar för en del av, men inte hela, den gångna mandatperioden. Motsvarande gäller för moderaterna och centerpartiet vid valet 1979 och moderaterna vid valet 1982. Att lämna regeringen kan visserligen ha lett till en försvagning på den parlamentariska arenan, men har uppenbarligen varit till fördel på väljararenan: vid tre av dessa fyra tillfällen har partiet gjort ett framgångsrikt val. Om man räknar bort dessa gränsfall sjunker antalet valsegrar för regeringspartier från sju till fyra. Att ett parti som vid valet befinner sig i regeringsposition får ökat röststöd är en ovanlig händelse i svensk politik, som i genomsnitt inträffar högst en gång per decennium.

Tar man bort de fyra gränsfallen förändras sambandsmönstret något. Tabell 2.8b bygger endast på de 23 fall då ett parti varit med i regeringen på själva valdagen. Sannolikheten för regeringsmedverkan efter valet är nu något större för valets segrare, ett resultat som ligger närmare valvindsparlamentarismens ideal om en koppling mellan valutslag och regeringsbildning. Men des-

sa data är alltså inte jämförbara med den europeiska studien som i stället tillämpat den vidare definitionen av vad som ska räknas som ett regeringsparti.

Våra resultat kan också jämföras med en nordisk undersökning av valresultatens betydelse för regeringsbildningen (Mattila och Raunio 2002). Till skillnad från de tidigare redovisade undersökningarna utgår denna från *alla* partier i parlamentet, inte endast regeringspartierna. Denna mätning bygger dessutom på mandat, inte på röster.

De mest iögonfallande resultaten gäller Norge och Sverige. I båda dessa länder, i synnerhet Sverige, har partier som förlorat röster *större* chanser att nå regeringsmakten än partier som vunnit röster.

Den nordiska jämförelsen visar en tydlig kontrast mellan å ena sidan Sverige och Norge och å andra sidan de tre övriga länderna. I Danmark, Island och Finland är det är en relativ fördel att ha fått ökat väljarstöd. Valvindsprincipen har därmed svagast giltighet i Sverige och Norge. För dessa länders del har partier som förlorat oftare kommit att ingå i regeringen än partier som segrat.

Datamaterialet ger möjlighet att analysera socialdemokratins dominans i svensk politik. Socialdemokraterna har mött väljarna i regeringsställning sammanlagt 14 gånger sedan 1945. Vid tre av dessa tillfällen har partiet fått en ökad röstandel: 1958, 1960 och 1968. Elva gånger har valet resulterat i en mandatförlust. Av de elva valnederlagen ledde två till att socialdemokraterna fick lämna ifrån sig statsministerposten (1976 och 1991). De resterande nio valen innebar att den socialdemokratiska regeringen fick minskat röststöd men ändå fortsatte att regera.

Resultaten för Norge och Sverige reflekterar socialdemokratins speciella situation. Båda länderna styrdes under långa perioder av socialdemokratiska regeringar som hade egen majoritet. När de sedermera hamnade i minoritetsställning lyckades de finna stödpartier både till vänster och i mitten. Under långa tider har det inte funnits något trovärdigt alternativ på den borgerliga sidan och socialdemokratin har tryggt kunnat stanna vid makten, oberoende av valresultaten. Den boktitel som allra bäst sammanfattar svensk parlamentarism återfinns på statsrådet Ulla Lindströms memoarer: *Och regeringen satt kvar!*

Väljarna ger råd, men politikerna rår

Detta kapitel har undersökt hur demokratiska ideal som ansvarsutkrävande och lyhördhet förverkligas i praktiken. Utkräver väljarna ansvar av regeringen? Har det någon betydelse för vem som sitter kvar vid makten?

Svaret på frågan om väljarna utkräver ansvar är obetingat ja. Väljarna knyter ett klart ansvar till regerande partier. Analyserna tyder dessutom på att detta moment av ansvarsutkrävande blivit starkare från 1950-talet och framåt. Regeringspartierna har fått allt hårdare tider vid valurnorna. Speciellt utsatta är de ledande partierna i en koalition. Undersökningarna visar att väljarnas ansvarsutkrävande är kopplat till landets ekonomiska position och att stats- och finansministrarnas partier är särskilt utsatta. När den ekonomiska utvecklingen har varit gynnsam har dessa regeringsmedlemmar också en jämförelsevis gynnad ställning. När ekonomin gått sämre har de straffats. Sammantaget innebär detta att sanktionsteorin fungerar. Väljarna skiljer mellan det som de uppfattar som god och dålig politik. Offentlighetens reaktion är därmed ett fungerande inslag i dagens representativa demokrati.

Svaret på frågan huruvida valet spelar någon roll för vem som sitter vid makten är ett ”både och”. Det finns ett tydligt samband mellan positiva valutslag och regeringsmedverkan. Regeringspartier som vinner röster stannar som regel kvar.

Med väljarnas påverkan på regeringsbildningen är det sämre ställt. Visserligen stannar regeringspartier som vinner röster oftare kvar vid makten än de hamnar i opposition. Men röstförluster betyder ingalunda någon automatisk förlust av makten. Partier som lider valnederlag fortsätter i regeringen oftare än de lämnar den.

Detta illustrerar ett viktigt inslag i den representativa demokratin. Det är de politiska konstellationerna som avgör vem som kommer att bilda regering. Om oppositionen är splittrad, eller om regeringspartierna är inställda på fortsatt samarbete, ska det mycket till innan väljarnas dom får fälla utslaget. Väljarna ger råd, men det är politikerna som rår.

3 Väljarnas ansvar

Demokrati är ingen kravlös picknick – speciellt inte för väljarna. Om något går snett får väljarna ta konsekvenserna. Om väljarna inte tar sitt ansvar och röstar med eftertanke blir det ingen kvalitet på demokratin. Väljarna har med andra ord ett ansvar i en demokrati.

Så långt är alla överens. Utan någorlunda välfungerande väljare fungerar inte demokratin. Men sedan blir det svårare. Vad är det för ansvar mer precist som väljarna har och vad menas med välfungerande väljare? Vissa krav måste uppfyllas, men frågan är vilka. Och hur högt måste ribban sättas; alternativt hur lågt kan den sättas?

Mandat och sanktion

Forskningen kring demokrati och väljarbeteende har brottats med frågeställningen i alla tider utan att komma fram till några enkla svar. Vissa forskare har utvecklat modeller med högt ställda krav på väljarna, andra har skruvat ned kraven när de tyckt sig finna att väljarna inte kan hoppa så högt (Berelson 1954, Tingsten 1961, Campbell m.fl. 1960, Lewin 1970, Budge och Farlie 1983, Gilljam 1988, Dahl 1998).

En grundläggande insikt som vuxit fram är att det inte finns endast en uppsättning krav som det gäller att precisera. Olika demokratimodeller och olika konstitutionella system ger upphov till olika krav på väljarna. En tydlig illustration är de väljarkrav som vanligen förknippas med de två demokratimodeller som vi diskuterar i årets Demokratirådsrapport: mandatteorin respektive sanktionsteorin.

En första mycket viktig distinktion som måste göras gäller vad väljarna har att välja mellan och vad de bör fästa avseende vid.

När det gäller val till parlamentariska församlingar kan vi urskilja åtminstone fyra relevanta politiska aktörer att välja mellan: val mellan enskilda kandidater, mellan ledare (partiledare), mellan partier eller mellan regeringsalternativ.

Mandat- respektive sanktionsteorin är relevant oavsett vad valet gäller. Väljare kan ge ett mandat eller utkräva en sanktion av enskilda kandidater, av partiledare, av partier eller av regeringar. Mandatteorin brukar dock oftast relateras till valet av parti medan sanktionsteorin vanligen kopplas till valet av regering (APSA 1950, Schmitt och Thomassen 1999, Fearon 1999, Holmberg 1999, Powell 2000). En partidominerad variant av mandatteorin brukar kallas *responsible party model* i engelskspråkig litteratur. Sanktionsteorin går under många olika namn, men den gemensamma nämnaren är ansvarsutkrävande, *accountability model* på engelska.

Mandat

Mandatteorin ställer tre huvudkrav på de politiska partierna. De ska (1) formulera framåtsyftande program som de (2) presenterar för väljarna inför valen och som de sedan (3) försöker att genomföra efter valen.

En förutsättning som eventuellt kan formuleras som ett fjärde partikrav är att partierna måste ha en hög grad av partisammanhållning. Väljarna ska ställas inför *ett* budskap och *ett* agerande per parti. Splittrade partier innebär otydliga program och svårigheter att genomföra ett mandat.

Mandatteorin ställer även krav på väljarna. De förutsätts (1) ha kännedom om partiernas program, (2) ha egna åsikter mot vilka partiernas program kan utvärderas och sedan (3) rösta utifrån sina åsikter och bedömningar. Kärnan i resonemanget är att väljarna ska ha kunskaper om vad partierna vill göra, jämföra med vad de själva vill ha gjort och sedan rösta på ett passande parti.

Den demokratiska folkviljan realiseras genom att framtidsorienterade partiprogram får stöd av kunniga väljare som åsiktsröstar, och därmed påverkar vilket program som genomförs. Mandatteorins väljare ser framåt och väljer parti efter vilken

färdriktning partierna förordar. Partierna förväntas sedan försöka genomföra sina löften.

Sanktion

Sanktionsteorin specificerar att regeringar och väljare lever upp till åtminstone två krav vardera. Regeringar ska först precisera vad de gjort sedan de kom till makten, och speciellt vad de gjort under den gångna mandatperioden, och sedan ska de föra ut utfallet i valrörelsen. Väljarna ska utvärdera vad regeringen gjort och sedan rösta därefter – för regeringen om de är nöjda, mot regeringen om de är missnöjda.

Det centrala i teorin är att medborgarna i efterhand utvärderar den förda politiken. Regeringar ska bestraffas eller belönas för sina gärningar, inte för sina löften. Valda politiker ska agera, medan väljarna ska reagera.

Folkviljans betydelse kan vid ett första påseende tyckas mycket begränsad i sanktionsteorin. Men så behöver det inte vara. Om vi utgår från att regeringar vill bli omvalda kommer folkviljan att spela en indirekt roll via politikernas antecipation av vad folket vill. Regeringar som inte anpassar sina beslut efter vad folket vill får svårt att bli omvalda.

Sanktionsteorin fokuserar på retroaktiva bedömningar av regeringar. Sittande regeringar hamnar därför i centrum och oppositionen mer i periferin. Vad oppositionen gjort som opposition, eller eventuellt gjort långt tidigare som regeringsparti, går visserligen att utvärdera, men det blir mer esoteriskt jämfört med att bedöma vad regeringen åstadkommit alldeles nyligen.

Resultatet av medborgarnas utvärdering ska sedan bli en klar preferens för ett regeringsalternativ. Väljarna ska rösta för eller emot olika regeringsalternativ, även om de i praktiken lägger en partivalsedel i valurnan. En förutsättning är att partierna, helst explicit, men åtminstone implicit, för väljarna tydligt redovisar de olika regeringsalternativen (Powell 2000). Väljare ska enligt sanktionsteorin utvärdera bakåt och sedan välja regering framåt.

Vad säger väljarna?

Frågan är i vad mån svenska väljare lever upp till de krav som mandat- respektive sanktionsteorierna ställer. Vi ska besvara frågeställningen genom att kort sammanfatta vad Sören Holmberg kom fram till i boken *Välja parti* (2000). Analysen bygger på data från en serie väljarundersökningar som statsvetenskapliga institutionen vid Göteborgs universitet genomfört i samarbete med Statistiska centralbyrån för samtliga ordinarie riksdagsval sedan mitten av 1950-talet. Datamaterialet ger möjlighet att undersöka mandatorienterad åsiktsröstning respektive sanktionsorienterad regeringsröstning. Först låter vi dock väljarna vittna. Hur förklarar väljarna själva sitt eget handlande?

De svarande i valundersökningarna har fått besvara både öppna och slutna intervjufrågor om skälen till varför de röstar som de gör. Mikael Gilljam, som stått för många av analyserna, har kunnat visa att ”väljarnas självbild är till stor del en bild av åsiktsröstare” (Gilljam 1993, s. 90). Strax över 50 procent av väljarna brukar ange någon eller några sakfrågor som skäl till partivalet på helt öppna intervjufrågor. Ideologiska benämningar som t.ex. liberal eller vänster uppges av ytterligare 10 procent. Andra slags partivalsskäl brukar anföras mera sällan. Något över 10 procent hänvisar till partiernas kompetens eller trovärdighet, inklusive regeringsfrågan. Gammal vana och lojalitet anförs av något färre än 10 procent. Klassintressen och yrkesröstning utpekas också av något färre än 10 procent medan partiledarröstning endast nämns av 3 procent.

De väljare som byter parti betonar sakfrågor och ideologier något mindre när de förklarar sitt röstande, även om sakfrågeförklaringar är vanligast också inom denna grupp. Vad partibytare däremot hänvisar till oftare än väljare i allmänhet är kompetens- och trovärdighetsfrågor, taktiska överväganden bakom röstandet och partiledarna som personer. Ledarskap och regeringsfrågan spelar med andra ord en något större roll för de rörliga väljarna. Om åsiktsröstning ses som ett uttryck för mandatteorin, och att kompetens- och kanske också partiledarröstning ligger mer i linje med sanktionsteorin, ger alltså väljarnas egna subjektiva röstförklaringar mer stöd åt mandatteorin än åt sanktionsteorin. Väl-

jarna själva ser sig oftare som åsiktsröstare på partier än som regeringsröstare. Men självbilder är subjektiva. Människors motiveringar behöver inte alltid överensstämma med verkliga motiv. Minnesfel och rationaliseringar kan snedvrida resultaten. Frågan är hur stödet för mandat- respektive sanktionsmodellen ser ut när vi går utöver väljarnas subjektiva utsagor.

Partikännedom

Åsiktsröstning på parti kräver någon form av kunskap om vad partierna står för. De svenska valundersökningarna har genom åren mätt väljarnas kännedom om partiernas positioner i många olika sakfrågor. Resultaten är något blandade, men i de allra flesta fall kan en majoritet av svarspersonerna ange något om vad ett eller flera partier intar för ståndpunkter.

Det ska dock omedelbart sägas att de flesta mätningar har gällt centrala stridsfrågor såsom ATP, kärnkraft, löntagarfonder och EU. I folkomröstningen om ATP 1957 visste t.ex. 85 procent att socialdemokraterna stod bakom linje 1 (Särlvik 1959). Året före, vid valet 1956, var det dock endast 32 procent som kände till var socialdemokraterna stod i ATP-frågan. Att socialdemokraterna ville införa en omsättningsskatt kände 84 procent till 1960. Högerns samtidigt framförda förslag att avskaffa första barnbidraget var känt av 76 procent.

Vid valet 1968 uppfattade en majoritet av svarspersonerna partiskillnader i frågor som gällde försvaret, skatterna, jordbruket och tv-reklam, men inte när det gällde statliga representanter i bankstyrelser, u-hjälp eller EEC. Endast 32 procent såg några partiskillnader i EEC-frågan 1968. Men redan 1970 hade den andelen stigit till 58 procent, efter en mer intensiv debatt om Europapolitiken. Socialdemokraternas och centerpartiets kärnkraftspositioner kände över 90 procent av väljarna till efter 1976 års valrörelse.

Vid folkomröstningen 1980 kunde cirka 80 procent av svarspersonerna ange vilka olika linjer de fem gamla partierna stödde. De större partiernas åsikter i löntagarfondsfrågan 1982 var på samma sätt kända av 75–80 procent av väljarna (Gilljam 1988). I valet 1985 uppfattade en majoritet av svarspersonerna partiskill-

nader i fondfrågan, frågan om sjukersättningens storlek, kärnkraftsfrågan och frågan om den offentliga sektorns storlek, men inte när det gällde frågor som vårdnadsbidrag och moms på livsmedel.

Klara majoriteter av väljare har under 1990-talet känt till de större partiernas ställningstaganden till EU. Vid folkomröstningen 1994 visste t.ex. en majoritet av svarspersonerna vilka åsikter samtliga riksdagspartier intog i EU-frågan; om än inte mer än nätt och jämnt för centerpartiet (Oscarsson 1996).

Mycket klara majoriteter av väljare är också fullt kapabla att på ett mycket rimligt sätt placera ut alla riksdagspartier på olika konfliktdimensioner. Mätningarna gäller inte kunskap i snäv mening, utan vilka perceptioner väljarna har av var partierna befinner sig i olika stridsfrågor. Andelen väljare som under åren 1979–1998 kunnat placera ut samtliga riksdagspartier på en vänster–höger-skala har hållit sig kring 85–90 procent. Och någon trend till en minskande kännedom om partiernas ideologiska positioner kan inte iakttas.

Resultaten blir något sämre när vi mäter andra konfliktlinjer än vänster–höger, men fortfarande kan flertalet väljare ange positioner för samtliga riksdagspartier. Andelen väljare som 1994 placerade ut alla partier var 70 procent på en miljödimension, 59 procent på en jämställdhetsdimension, 57 procent på EU-dimensionen och 53 procent på en flyktingdimension. Motsvarande andel var 55 procent på EMU-dimensionen i valet 1998.

Det är svårt att dra någon annan slutsats än att svenska väljare har hyfsat bra kännedom om vad partierna står för både ideologiskt och i viktigare sakfrågor. De allra flesta väljare har tillräckliga partikunskaper för att kunna åsiktsrösta.

Åsiktsförekomst

Enbart kännedom om vad partierna vill räcker inte. Väljarna måste också tycka något själva för att kunna åsiktsrösta. Folket måste ha en vilja.

Mätningar av åsiktsförekomst är mycket känsliga för hur intervjufrågor utformas. Metodforskningen visar att andel vet ej-svar ökar med cirka 20 procentenheter om svarsalternativet vet

inte/ingen åsikt fogas till svarsmöjligheterna på en intervjufråga. I valundersökningarna brukar dock andelen svarspersoner som uttrycker en egen sakfrågeåsikt alltid överstiga 50 procent och ligger oftast högre än 60–70 procent, oavsett hur intervjufrågorna formuleras.

Andelen svarspersoner som uttrycker ett klart ställningstagande i en svit av sakfrågor som ställts på samma sätt sedan 1976 har hållit sig någorlunda stabil kring 80 procent (Petersson 1977). Men trenden är eventuellt svagt nedåtgående, i vilket fall inte stigande. Vid valet 1998 hade väljarna i genomsnitt åsikter i 16 av 21 undersökta sakfrågor.

Åsiktsförekomsten är således hög bland svenska väljare. I centrala stridsfrågor kombinerar också de flesta väljare egna åsikter med kunskaper om vad partierna står för. Det gällde exempelvis kärnkraftsfrågan 1976, löntagarfondsfrågan 1979 och EU-frågan 1994. Mandatteorins krav på att väljare ska vara förmögna att åsiktsrösta uppfylls av de flesta svenskar.

Åsiktsröstning

Ett enkelt mått på åsiktsröstning är det statistiska sambandet mellan väljarnas åsikter i olika sakfrågor och valet av parti. Svenska väljare brukar åsiktsrösta mest tydligt i olika vänster–högerfrågor.

De stridsfrågor som uppvisade det starkaste sambandet med partivalet 1998 var att satsa på ett socialistiskt samhälle, att satsa på ett samhälle med mer marknadsekonomi och att sälja statliga affärsverk till privata köpare. Men även frågor som handlar om skatter, sociala bidrag och EU uppvisade starka kopplingar till valet av parti 1998. Exempel på sakfrågor som var relativt svagt kopplade till partivalet var frågor som handlade om moral, jämställdhet och flyktingar.

Över tid har vi i valundersökningarna kunnat följa åsiktsröstningen någorlunda jämförbart ända sedan mitten av 1950-talet. Mätmässigt och i praktiken blir åsiktsröstning i Sverige i huvudsak detsamma som ideologisk vänster–höger-röstning. Hittills har olika vänster–höger-frågor dominerat de flesta svenska val och varit mest betydelsefulla för väljarnas partival. Resultatet av våra

tidsseriemätningar är mycket tydligt. Den genomsnittliga graden av åsiktsröstning i Sverige ökade påtagligt från 1956 till 1979–1982.

Därefter har åsiktsröstningen minskat från val till val. Nivån på åsiktsröstningen 1998 var dock fortfarande något högre än vid valen 1956–1960. Orsaken till den mer markanta åsiktsröstningen åren kring 1980 är i första hand kampen om löntagarfonderna. Väljarpolariseringen utefter vänster–höger-dimensionen var starkare vid valen 1979–1985 än den någonsin varit tidigare eller senare i valundersökningarnas historia. Och väljarna uppfattade större ideologiska avstånd mellan partierna. Sedan dess har partiavstånden mellan flankpartierna vänsterpartiet och moderaterna, liksom mellan socialdemokraterna och moderaterna, minskat i väljarnas ögon. När det gäller socialdemokraterna och moderaterna har det uppfattade avståndet på den elvagradiga vänster–höger-skalan sjunkit från 6,0 1979 till 5,3 1998. Partirymden har krympt för väljarna (Oscarsson 1998).

Mandatteorins åsiktsröstande väljare är fortfarande väl representerade i Sverige, och de har blivit fler jämfört med för femtio år sedan. Men de har inte blivit fler under senare år, snarare färre. Minskande partiavstånd – samling mot mitten – har gjort det svårare för väljarna att åsiktsrösta.

Att rösta för eller emot regeringen av ekonomiska skäl

Huvudtanken i den stora litteraturen kring sambandet mellan ekonomi och politik är, vilket vi diskuterat redan i föregående kapitel, att väljare håller regeringar ansvariga för upp- och nedgångar i ekonomin (Lewis-Beck och Paldam 2000). Regeringar gynnas opinionsmässigt i goda tider och tappar stöd i dåliga tider. Resonemanget förutsätter att människor har kunskaper om vad som händer med ekonomin, kan koppla det till vad regeringen gör och sedan röstar därefter. Den kausala mekanismen behöver dock inte vara att röstandet styrs av ett kortsiktigt egenintresse, dvs. att väljarna likt *homo economicus* alltid maximerar den egna nyttan, vilket i detta sammanhang betyder att rösta utifrån den egna plånbokens intresse. En alternativ mekanism är att väljarna inte i första hand styrs av den egna plånbokens tjocklek, utan av

hur de bedömer landets ekonomi. Det skulle innebära att väljarna belönar eller bestraffar sittande regeringar för hur de sköter nationens ekonomi, inte för hur de eventuellt inverkar på den egna plånboken.

Det mest väsentliga när man vill undersöka i vilken utsträckning väljarna lever upp till sanktionsteorins krav – som alltså på väljarnivån specificerar att människor ska göra retrospektiva bedömningar och sedan eventuellt göra regeringen ansvarig – är om väljarna har kunskaper om ekonomins utveckling, gör tillbakablickande utvärderingar av landets tillstånd och röstar för eller emot regeringen beroende på utfallet av värderingen. Det är viktigt att notera att det enligt sanktionsteorin i första hand är landets ekonomi som medborgarna ska bedöma och koppla till regeringens handlande. Väljarnas personliga ekonomi är regeringen ansvarig för i mindre grad.

När det gäller kunskapsläget bland väljarna har vi endast tillgång till ett fåtal och relativt grova mätningar. Svarspersonerna i valundersökningarna har presenterats ett antal faktapåståenden och sedan fått ange om de är riktiga eller felaktiga. Påståendena har gällt ekonomiska indikatorer som arbetslöshetens, inflationens och budgetunderskottets storlek. Resultaten är som oftast blandade. En majoritet av väljarna har ofta svarat rätt när det gäller arbetslöshet och inflation, men fel den gång vi frågade om budgetunderskottet (1985). Helt renons på kunskaper om det makroekonomiska läget är alltså inte väljarna. De allra flesta angav korrekta svar på kunskapsfrågorna om arbetslöshet under 1990-talet och på frågorna om inflation på 1980-talet.

Väljarna är också helt kapabla att göra tillbakablickande bedömningar av ekonomins utveckling. Över 90 procent av valundersökningarnas svarspersoner har genom åren besvarat intervjufrågor om hur Sveriges ekonomi utvecklats och om hur den egna ekonomin förändrats.

Väljarnas bedömningar av hur svensk ekonomi utvecklats är högst rimliga i aggregerad form. Vid valen 1988 och 1998 var det exempelvis fler som gjorde en positiv bedömning än en negativ; ekonomin hade förbättrats. Vid valen 1991 och 1994 var det tvärtom. De flesta såg en försämrad svensk ekonomi.

Men den avgörande frågan är om dessa mer eller mindre rimli-

ga tillbakablickande värderingar spelar någon roll för röstandet, speciellt för stödet för regeringen. Här kan man omedelbart se att sambanden inte kan vara särskilt starka. Svenska regeringar har ju tappat röster i samtliga val sedan 1970, oavsett om konjunkturen har varit god eller dålig.

Regeringarna Bildt 1994 och Carlsson 1991 förlorade båda stort i dåliga ekonomiska tider, helt enligt sanktionsteorins förutsägelse och i linje med det allmänna mönster som vi redovisat i föregående kapitel. Men Carlsson 1988 och Persson 1998 tappade också röster – i Perssons fall en rekordstor förlust – i relativt goda ekonomiska tider. Flertalet väljare bedömde vid båda tillfällena att såväl Sveriges som den egna ekonomin var under förbättring. Ändå förlorade regeringarna.

Som de aggregerade resultaten antyder är inte kopplingen mellan människors rena ekonomibedömningar och röstning särskilt stark. På en skala mellan 0 och 1 (som uttrycker sambandets styrka i måttet eta) brukar kopplingen mellan partival och bedömningar av den nationella ekonomins utveckling hålla sig kring 0,20. Det är inget starkt samband, men heller inget nollsamband. Motsvarande sambandsvärde för kopplingen mellan partival och bedömningen av hur den egna ekonomin förändrats brukar dock närma sig noll med ett snitt kring 0,10.

Retrospektiva ekonomibedömningar betyder alltså inte så mycket för människors partival som antas i många *public choice*-orienterade modeller, speciellt inte bedömningar av den egna privatekonomins förändringar. Men betydelsefullt nog finns det trots allt ett visst samband på individnivå mellan bedömningar av den nationella ekonomins utveckling och väljarnas ställningstaganden.

Sambandet är dessutom starkare för retrospektiva bedömningar än för prospektiva förhoppningar, vilket de ska vara enligt sanktionsteorin. Eta-värdena för sambandet mellan partivalet och framtidsorienterade bedömningar av hur svensk ekonomi kommer att utvecklas framöver brukar endast vara ungefär hälften så stora som motsvarande värden för de retrospektiva ekonomibedömningarna.

Förändringar i samhällets ekonomi betyder alltså mer för röstningen än förändringar i den egna ekonomin och det är i första

hand tillbakablickande utvärderingar som spelar en roll, inte framtidsorienterade förhoppningar.

Men för att finna klarare samband mellan politik och ekonomi bland väljarna måste mer politik och ansvar föras in i de ekonomiska bedömningarna. Rena ekonomiska utvärderingar räcker inte. För att ekonomin ska ge ett starkare utslag måste ansvarsfrågan föras in i bilden. En regering som uppfattas som oskyldig till en lågkonjunktur bestraffas inte av väljarna. Det är först när en regering ses som medskyldig till en försvagad ekonomi som ansvarsutkrävande blir aktuellt.

Sådana mekanismer kan särskilt beläggas genom valundersökningarna 1982 och 1991. Vid båda tillfällena ansåg många väljare att regeringen bar en del av ansvaret för de ekonomiska bekymren. Fälldinregeringen 1982 tillskrevs skuld av något färre personer än Carlssonregeringen 1991, 44 procent jämfört med 58 procent. Men skuldbedömningarna var i bägge fallen mycket starkt kopplade till valet av parti. Eta-värdena var 0,65 år 1982 och 0,54 år 1991.

Väljare som uppfattade respektive regering som medskyldig till den dåliga ekonomin röstade i dessa val mycket sällan på den sittande regeringen och hade en klart förhöjd benägenhet att byta parti bort från regeringssidan i valet. Ansvarsutkrävande förekommer helt klart bland väljare som bedömer att regeringens politik försämrar landets ekonomi.

Vem ska styra landet?

Regeringsfrågan – vem ska styra landet – är central i alla demokratimodeller, men speciellt viktig i sanktionsteorin. Enligt denna modell är det olika regeringsalternativ som väljarna i första hand ska utvärdera och välja mellan. Partier, program och enskilda kandidater är mindre väsentliga. Det är valet av ledning som är det centrala. Herbert Tingsten kommenterade en gång att han kände igen den gammalgermanska sedvänjan att folket hade rätt att både ”taga och vräka” härskare (Tingsten 1961, s. 70).

Regeringsröstning

Väljare ska alltså, enligt sanktionsteorin, fokusera på regeringsfrågan och främst värdera vad som gjorts av sittande regering. Medborgare som ger regeringen underbetyg ska utkräva ansvar och inte stödja regeringen i val.

En grundläggande förutsättning är naturligtvis att väljare känner till vilket eller vilka partier som innehar regeringsmakten. Antalet undersökningar på området är begränsade, men de visar alla att man inte kan ta för givet att människor till hundra procent känner till hur regeringen är partimässigt sammansatt. I två valundersökningar på 1960-talet kunde 70-procentiga majoriteter helt korrekt ange att Sverige hade en s-regering. SNS Demokratiråd 1998 visade att endast 48 procent rätt kunde ange ”hur många partier som för närvarande sitter i Sveriges regering”.

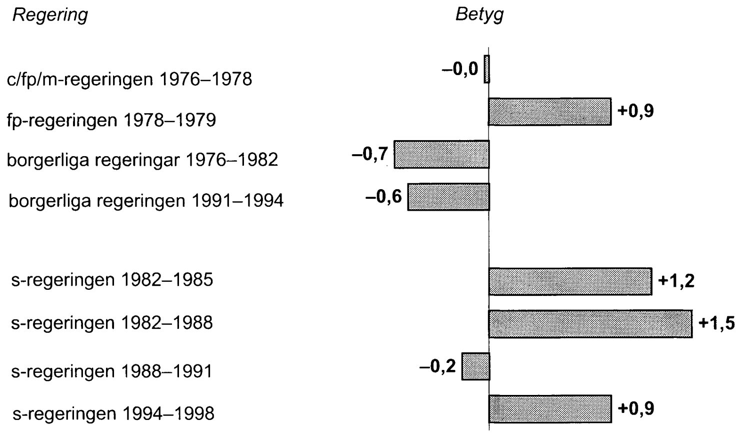
De allra flesta väljare är emellertid kapabla att utvärdera en regerings insatser. I valundersökningarna har svarspersonerna sedan valet 1979 fått bedöma olika regeringar retrospektivt och ett antal tänkbara framtida regeringar prospektivt. Betygsskalan kan variera mellan –5 (dåligt) och +5 (bra). De allra flesta har besvarat bedömningsfrågorna, såväl tillbakablickande som framåtblickande. Andel vet ej-svar har i de flesta fall hållit sig under 5 procent.

Resultaten i figurerna 3.1 och 3.2 visar hur svarspersonerna värderat olika regeringar vid valen 1979–1998. Den första figuren visar hur svenska folket via backspegeln betygsatt olika regeringars insatser – socialdemokratiska såväl som borgerliga. Figur 3.2 avslöjar vilka förhoppningar som väljare har knutit till olika tänkbara framtidsregeringar.

Resultaten illustrerar mycket väl att det ligger någonting i det gamla påståendet att socialdemokraterna gynnas av att fokus sätts på regeringsfrågan. Partiet brukar bedömas som mer *regeringsfähigt* än olika borgerliga alternativ.

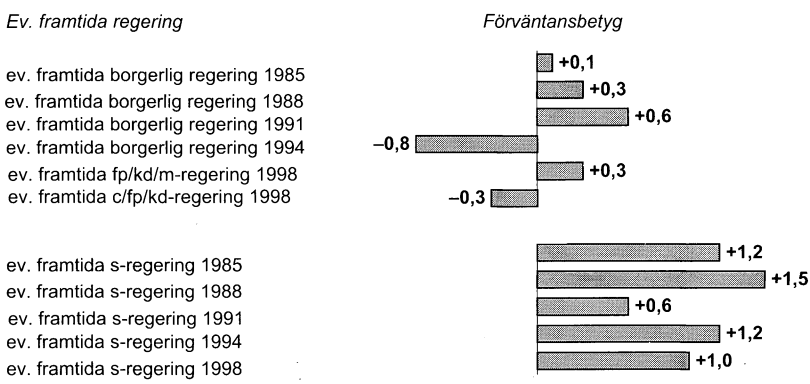
Samtliga tillbakablickande värderingar av hur borgerliga regeringar har skött sig har, med ett undantag, givit upphov till övervägande negativa betyg. Det gäller c-fp-m-regeringen 1976–1978, de borgerliga regeringarna 1976–1982 och den borgerliga fyr-

Figur 3.1 Svenska folket ser bakåt: bedömningar av olika regeringars insatser åren 1976–1998 (medeltal)



Kommentar: Resultaten har hämtats från valundersökningarna och Holmberg 2000:149. Svarspersonerna har fått bedöma de olika regeringarnas insatser på en skala mellan –5 (dålig) och +5 (bra). Alla betyg sattes i valundersökningarna närmast i tiden till respektive regerings slutår, utom när det gäller ”borgerliga regeringar 1976–1982” som betygsattes först 1985.

Figur 3.2 Svenska folket ser framåt: bedömningar av hur framtida regeringar kommer att sköta sig om de får bilda regering (medeltal)



Kommentar: Resultaten har hämtats från valundersökningarna och Holmberg 2000:149. Betygsskalan kan variera mellan –5 (dåligt) och +5 (bra). Bedömningarna gjordes de valår som i figuren anges för respektive regering.

partiregeringen 1991–1994. Enda undantaget är den kortlivade fp-regeringen 1978–1979, som fick ett övervägande positivt slutomdöme; en viktig förklaring är att socialdemokratiska väljare då gjorde en relativt välvillig bedömning.

Socialdemokratiska regeringar brukar få klart mer positiva betyg när väljarna ser tillbaka. En enda s-regering har fått ett övervägande underbetyg. Det gäller regeringen Carlsson 1988–1991. Övriga socialdemokratiska regeringar, med regeringen 1982–1988 i topp, har erhållit klart positiva utvärderingar. Den relativt positiva värderingen av den socialdemokratiska regeringen 1998 beror på att alla partiers sympatisörer, med undantag för moderaterna, gjorde en i huvudsak positiv bedömning av regeringen. Utvärderingen av regeringens arbete var uppenbarligen inte den allra viktigaste faktorn bakom socialdemokraternas bakslag 1998.

Mönstret är mycket likartat när det gäller väljarnas bedömningar av framtida regeringar. Mer positiva förväntningar knyts till eventuellt kommande s-regeringar än till tänkbara regeringar med borgerlig sammansättning. En enda gång, strax före valet 1991, har svarspersonerna givit ett lika högt betyg åt en tänkbar framtida b-regering som till en eventuell s-regering. Vid alla andra tillfällen har framtida socialdemokratiska regeringar tilldelats klart högre medelbetyg av väljarna än eventuella borgerliga alternativ. Sämst framtidsbetyg av alla regeringar fick det borgerliga alternativet 1994. Vid samma tillfälle fick också den sittande Bildt-regeringen ett klart negativt medelbetyg för sina insatser under åren 1991–1994.

Väljarnas regeringsbedömningar är ingen verkningslös sifferlek. Värderingarna har tydligt samband med valet av parti. Etakorrelationen mellan partivalet och de retrospektiva bedömningarna av regeringarnas insatser ligger genomsnittligt på höga 0,60. Väljare som bedömer en regeringsinsats negativt röstar mycket sällan på det aktuella regeringspartiet. Svarspersoner som 1998 betygsatte s-regeringens insatser negativt röstade endast till 11 procent på socialdemokraterna. Bland väljare som tvärtom gjorde en positiv bedömning röstade 48 procent på socialdemokraterna – en skillnad på hela 37 procentenheter.

En negativ bedömning av regeringsinsatsen sänker med andra

ord sannolikheten att rösta på regeringspartiet högst betydligt. Regeringsbedömningarna är också mycket klart kopplade till partibyten. Bland gamla s-väljare som 1998 bedömde att den socialdemokratiska regeringen gjort dåligt ifrån sig stödde endast 58 procent partiet i valet; resterande 42 procent bytte till andra partier. Motsvarande bytarandel bort från socialdemokraterna bland gamla s-väljare som ansåg att s-regeringen skött sig bra var endast 17 procent.

Det råder ingen tvekan. Väljarna gör sammanvägda tillbakablickande värderingar av regeringars insatser och bedömningarna påverkar röstningen. Regeringar som får dåliga betyg tappar röster. Den grundläggande förutsättningen för sanktionsteorin är uppfylld, åtminstone bland väljarna.

Sambanden är dessutom relativt starka. Sett över tid kan man dock notera en viss försvagning av sambandet mellan regeringsbedömningar och partival. Försvagningen gäller såväl retrospektiva som prospektiva regeringsbedömningar. Regeringsfrågan spelade en något större roll för väljarnas röstning för tjugo år sedan jämfört med i dag. Det gäller alltså även framtidsorienterade regeringsbedömningar som i Sverige är något starkare direktkopplade till partivalet än retrospektiva utvärderingar. Regeringsfrågans betydelse har minskat något för väljarna.

Båda teorierna får stöd, men stämmer allt sämre

Mandatteorin fungerar på väljarnivå. Svenska väljare känner till vad partierna står för i viktigare programfrågor och de åsiktsröstar. Men också sanktionsteorin fungerar i valen. Väljare bedömer vad regeringar har gjort och tar hänsyn till det när de röstar. Sittande regeringar med dåliga betyg tappar röster i valen.

Två teorier som båda får empiriskt stöd, är inte det lite underligt? Frågan är förståelig, men svaret är tveklöst nej. Resultaten är inte märkliga, eftersom de båda teorierna inte är konträra i sina krav på väljarna. Mandatteorin säger inte att väljarna enbart ska åsiktsrösta och att retrospektiva regeringsbedömningar och andra inflytelser ska vara förbjudna. Den specificerar att åsiktsröstning ska vara en central ingrediens bakom partivalet, men naturligtvis kan också andra påverkansfaktorer spela in. Detsamma

gäller sanktionsteorin. Retrospektiva regeringsbedömningar ska stå i centrum när väljarna röstar, men andra influenser är inte uteslutna.

Framåtblickande åsiktsröstning och tillbakablickande regeringsröstning förekommer i varierande grad hos varje enskild väljare. Man kan både vara sur på den sittande regeringen och åsiktsrösta utifrån exempelvis skolfrågan eller miljöfrågan. I vissa fall kan mandat- respektive sanktionsteorin självfallet ge upphov till oförenliga signaler. En ivrig EMU-motståndare som allmänt sett gillar vad s-regeringen har gjort ska inte rösta på socialdemokraterna enligt mandatteorin, men väl enligt sanktionsteorin. Frågan är vilken relativ betydelse som åsikter respektive regeringsbedömningar har när vi studerar hur tusentals väljare beter sig. Båda faktorerna påverkar väljarnas röstning. Frågan är hur sambanden ser ut efter kontroll för varandras inflytande. Relevansen stärks mest hos den teori vars orsaksfaktorer uppvisar störst relativ effekt på partivalet.

Här krävs en direkt jämförelse mellan mandatteorin och sanktionsteorin. Med hjälp av multipel regressionsanalys har en serie sådana jämförelser genomförts vid valen 1979–1998. Blockval har definierats som beroende variabel med väljarnas ideologiska vänster–höger-position respektive retrospektiva regeringsbedömningar som oberoende variabler.

Utfallen visar på relativt stora självständiga effekter för både vänster–höger-röstning och regeringsröstning. Tillsammans förklarar de imponerande 65–70 procent av variansen i blockvalet. Jämförelsen mellan teorierna ger också en klar vinnare. Mandatteorin vann vid alla sex valtillfällena över sanktionsteorin. Ideologisk vänster–höger-röstning är starkare kopplad till svenska väljares partival än bedömningar av hur sittande regeringar har skött sig. Men båda faktorerna, och därmed också både mandatteorin och sanktionsteorin, är i högsta grad relevanta som orsaksfaktorer bakom svenska väljares partival.

Ingen av teorierna kan dock yvas över att dess betydelse är på tillväxt bland väljarna. Läget är snarast det omvända. Mandatteorins åsiktsröstning, liksom sanktionsteorins regeringsröstning, är båda på svag tillbakagång under 1990-talet, visserligen från höga nivåer, men dock på väg nedåt. I det följande lämnar vi

mandatteorin därhän och koncentrerar oss i stället på sanktionsteorin, särskilt på dess grundbult: regeringsfrågan.

Är det viktigt vem som regerar?

Är det viktigt vilket eller vilka partier som är med i regeringen? Svaret är ett massivt ja bland svenska folket. På uppdrag av SNS Demokratiråd ställde SOM-institutet senhösten 2001 frågan ”Hur viktigt tycker Du det är vilket eller vilka partier som är med i regeringen?” Hela 84 procent av svarspersonerna angav att det var mycket (37 procent) eller ganska viktigt (47 procent). Mycket få tyckte att regeringssammansättningen var ”inte särskilt viktig” (13 procent) eller ”inte alls viktig” (3 procent). Regeringsfrågan uppfattas alltså som viktig av de flesta väljare, och naturligtvis speciellt bland personer som är intresserade av politik.

Bland människor med mycket starkt politiskt intresse ansåg 91 procent att regeringssammansättningen var mycket eller ganska viktig. Motsvarande andel bland de politiskt ointresserade var 61 procent; alltså klart lägre men fortfarande en majoritet. Regeringsfrågan är inte bara viktig för en engagerad politisk elit. Den är viktig också för personer med svagare intresse för politik.

Att uppfatta regeringsfrågan som viktig är inte något speciellt svenskt. Jämförbara data från ett trettiotal länder insamlade av valforskare i projektet *The Comparative Study of Electoral Systems* (CSES) visar att en folkmajoritet i samtliga länder utom ett tycker att ”det spelar en roll vem som sitter vid makten”. Enda undantaget är Japan, som i stort sett styrts av ett och samma parti ända sedan andra världskriget. Starkast betoning av att regeringsfrågan är viktig återfinns i Östeuropa. Väljare i några av de nya demokratierna i öst, såsom Tjeckien, Slovenien, Rumänien och Ukraina, ansluter sig mest entydigt till uppfattningen att regeringsmakten och vem som innehar den är viktigt. Det torde inte vara någon tillfällighet att dessa länder nyligen levt under helt annorlunda styrelseskick.

Andra länder där stora väljarmajoriteter också uppfattar regeringssammansättningen som viktig är tre välfärdsstater i Nordeuropa: Nederländerna, Norge och Sverige. Den svagaste uppslutningen bakom tanken att regeringsfrågan är viktig återfinns,

förutom i Japan, i ett antal nya utomeuropeiska demokratier som Chile, Taiwan, Korea och Thailand, men också i en gammal demokrati som Kanada.

Den viktiga slutsatsen är att det finns en i stort sett världsvid väljaruppslutning bakom uppfattningen att regeringar och deras sammansättning är betydelsefulla i en demokrati. Så bör det också vara enligt sanktionsteorin. Regeringsfrågan ska stå i centrum.

En viss skepsis inför dessa resultat är ändå på sin plats. Intervjuuppgifterna har endast gällt regeringsfrågan. Det finns inget att jämföra de subjektiva viktighetsbedömningarna med.

Om man däremot ställer enkätfrågor om viktiga frågor och inkluderar annat än enbart regeringsfrågan får vi en mer nyanserad bild av regeringsfrågans subjektiva vikt för väljarna. Frågor av det slaget har ställts i SOM-undersökningarna sedan några år tillbaka och visar att regeringsfrågan i sådant fall kommer rätt långt ned på väljarnas lista över vilka politiska frågor de tycker är viktiga (Hvitfelt och Nord 2000).

I SOM-studien 2001 ställdes frågan: ”Hur viktiga tycker Du följande politiska frågor är?”. Bland de saker som specificerades återfanns förutom regeringsfrågan tolv olika sakfrågor. Hälso/sjukvård, skola/utbildning och äldreomsorg var bland de frågor som flest svarspersoner utpekade som mycket viktiga (78, 76 respektive 66 procent). I botten hamnade EU/EMU (25 procent mycket viktigt), företagens villkor (24 procent) *och* regeringsfrågan (27 procent). Politikens innehåll, själva sakfrågorna, uppfattas uppenbarligen som mer väsentliga än den politiska maktfrågan om vem som bör inneha regeringstaburetterna.

Därmed inte sagt att regeringsfrågan i någon absolut mening uppfattas som oviktig. I undersökningen var det trots allt en majoritet av svarspersonerna som ansåg att regeringsfrågan var en mycket eller ganska viktig fråga (63 procent); klart lägre än när vi enbart frågade om regeringsfrågans betydelse, men dock en majoritet.

Att väljare uppfattar olika sakfrågor som mer centrala än regeringsfrågan är ingen överraskning. Det känner vi till sedan tidigare från bl.a. undersökningar där väljarna själva får ange vad som påverkar dem när de röstar. Vi fann ju också tidigare att

mandatteorin med fokus på åsiktsröstning var något mer relevant bland svenska väljare än sanktionsteorin med fokus på regeringsfrågan. Med andra ord, regeringsfrågan är viktig för de flesta väljare, men den är sällan viktigast.

Önskeregering

Sanktionsteorins centrala tanke är att väljare ska utvärdera sittande regeringar retrospektivt och sedan ta ställning för ett regeringsalternativ, antingen ge stöd till den gamla regeringen om den skött sig eller rösta för någon annan regeringskonstellation.

Beslutsunderlaget i form av tillbakablickande bedömningar blir med nödvändighet magrare för olika alternativa regeringskonstellationer. Fokus hamnar på den sittande regeringen. En röst för en annan regering tolkas därför ofta inom sanktionsteorin som en röst emot sittande regering snarare än en röst för alternativregeringen. Bortsett från detta tolkningsföreträde för sittande regering är det centrala att väljare enligt sanktionsteorin inte bara förväntas utvärdera regeringar. De förväntas också ha åsikter om vilken regering de vill ha i framtiden. Sanktionsteorins väljare ska i första hand välja mellan olika regeringsalternativ. Det betyder att de ska ha åsikter om vilken regering de vill ha. Har svenska väljare det?

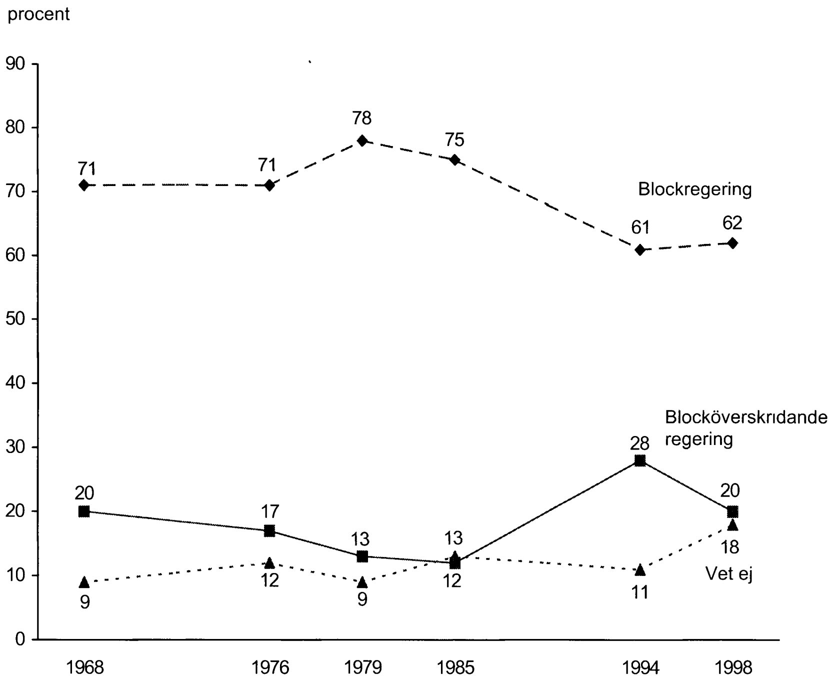
Svaret är: ja, det har de, men i minskande utsträckning. De regeringsalternativ som föredras har dessutom blivit allt mindre realistiska. Det tycks som om de svenska väljarna får allt svårare att ta ställning i regeringsfrågan. I valundersökningarnas förvalsstudier har vi ända sedan 1968 frågat svarspersonerna: ”Vilket eller vilka partier vill Du helst ha med i regeringen efter valet i år?” Resultaten i figur 3.3 visar att andelen personer som inte kan eller vill svara – som inte har någon önskeregering – har ökat genom åren, från 9 procent utan åsikt 1968 till 18 procent 1998.

Någon form av blockregering är fortfarande vad de flesta väljare önskar sig. Men blockregeringars popularitet har minskat något. Vid valet 1998 föredrog 62 procent av folket något slags blockregering, en nedgång från 71 procent 1968 och 78 procent 1979. Blocköverskridande regeringar med både borgerliga och socialistiska partier representerade har efterfrågats av som mest

28 procent av svarspersonerna, år 1994. Vid valet 1998, liksom vid valet 1968, hoppades 20 procent av väljarna på en blocköverskridande regering.

Det är när man mer exakt ser på vilka regeringskonstellationer som svenska folket vill ha som man upptäcker att realismen i önskemålen blivit allt mindre. Att önsketänka om en favoritregering är en sak, att önska sig en någorlunda genomförbar regeringskonstellation är en annan.

Figur 3.3 Önskeregering 1968–1998



Intervjufråga: ”Vilket eller vilka partier skulle Du helst vilja ha med i regeringen efter valet i år?”

Kommentar: Resultaten kommer från valundersökningarnas förvalsstudier respektive år. T.o.m. 1985 har kd och mp definierats som ej tillhörande något block. Därefter (1994 och 1998) har kd förts till det borgerliga blocket (c–fp–kd–m) och mp till det socialistiska blocket (v–s–mp). Önskemål om olika enpartiregeringar (t.ex. s-regering) har förts till blockregering. Se Giljam och Holmberg 1995:71 och Holmberg 2000:152.

Andelen väljare som önskar sig enpartiregeringar med enbart det egna partiet har ökat påtagligt i de flesta läger. Mellan åren 1968 och 1998 har denna andel ökat från 14 till 23 procent bland v-sympatisörer, från 6 till 24 procent bland c-sympatisörer, från 6 till 14 procent bland fp-sympatisörer och från 4 till 31 procent bland m-sympatisörer. Bland mp-sympatisörer var det 20 respektive 21 procent som önskade sig en ren miljöpartiregering vid valen 1994 och 1998. Andelen kristdemokratiska väljare som hoppats på en kd-regering har dock inte ökat över tid. Den har hela tiden hållit sig kring 15 procent.

Bland socialdemokratiska sympatisörer har däremot – paradoxalt nog eftersom en s-regering i högsta grad varit ett realistiskt alternativ genom alla år – andelen som önskar en ren s-regering minskat från 66 procent 1968 och 71 procent 1979 till endast 49 procent 1994 och 47 procent 1998. Socialdemokratiska väljare önskar i stigande utsträckning någon form av koalitionsregering till vänster, dvs. en v–s- eller en v–s–mp-regering.

Resultaten i tabell 3.1 visar vilket opinionsstöd som de två mest omdiskuterade och realistiska regeringsalternativen haft i Sverige under de senaste trettio åren. Materialet utvisar stödet för borgerliga tre- och fyrpartiregeringar och stödet för rena s-regeringar, men också sympatierna för någon form av vänsterkoalition mellan s, v och/eller mp.

Utfallet är entydigt. Huvudalternativen i svensk politik – en borgerlig koalitionsregering eller en s-regering – är önskeregeringar för allt färre väljare. Andelen svenskar som önskar sig en borgerlig majoritetsregering, dvs. en borgerlig tre- eller fyrpartiregering, har minskat från 23 procent 1968 till 15 procent 1998.

Minskningen återfinns framför allt bland moderata väljare, men också bland centerväljare. Nedgången i önskan om en bred borgerlig regering är mindre bland fp- och kd-sympatisörer. Men det breda borgerliga regeringsalternativet är inte längre flertalets förstahandsval inom något borgerligt parti. Bland m- och c-sympatisörer 1998 önskade sig endast 26 respektive 21 procent en borgerlig tre- eller fyrapartiregering. Önsketänkande om egna enpartiregeringar var starkare.

Önskemålen om socialdemokratiska enpartiregeringar har minskat än mer påtagligt, från 36 procent 1968 till endast 18 pro-

Tabell 3.1 Stöd för olika tänkbara blockregeringar

Procentuell andel som önskar en borgerlig tre/fyrapartiregering

Partisympati	1968	1976	1979	1985	1994	1998
c	42	33	47	44	38	21
fp	40	41	48	45	40	41
kd	50	43	46	35	29	46
m	79	64	66	38	43	26
Hela valmanskåren	23	21	27	20	16	15

Procentuell andel som önskar en s-regering eller en socialistisk två/trepartiregering

Partisympati		1968	1976	1979	1985	1994	1998
v	ren s-regering	19	6	0	0	5	3
	soc koalition	43	56	71	71	61	50
s	ren s-regering	66	61	71	68	49	47
	soc koalition	5	4	11	16	21	26
mp	ren s-regering	-	-	-	-	0	4
	soc koalition	-	-	-	-	17	25
Hela valmanskåren							
	ren s-regering	36	29	32	32	24	18
	soc koalition	3	8	8	10	13	15

Kommentar: Resultaten bygger på samma intervjufråga som i figur 3.3. Procentbasen utgörs enbart av personer som besvarat frågan om önskad regering. Borgerlig regering har definierats som svaren c–cp–m–kd, olika borgerliga trepartikoalitioner eller explicit ”borgerlig regering”. Socialistisk regering har avgränsats som v–s, v–s–mp eller s–mp.

cent 1998 i hela valmanskåren. Nedgången återfinns hos såväl s-väljare som v-väljare. Vad som har ökat i valmanskåren som helhet är tanken på någon form av bred vänsterkoalition. Men ökningen har inte varit speciellt snabb, endast från 3 procent som ville ha en v–s-koalition 1968 till 15 procent som önskade sig en v–s-, s–mp- eller v–s–mp-regering 1998. Bland socialdemokratiska väljare har ökningen varit något större, från 5 procent 1968 till 26 procent 1998. Bland vänsterpartiväljare har tanken på en vän-

sterkoalition dock snarast minskat i popularitet under de senaste tjugo åren, från 71 procent 1979 till 50 procent 1998. Men bland mp-sympatisörer har andelen som önskar att miljöpartiet skulle ingå i en koalition med s eller v–s ökat från 17 till 25 procent mellan 1994 och 1998. Önskemålen om fortsatta socialdemokratiska minoritetsregeringar har alltså minskat samtidigt som önskemålen ökat om olika vänsterkoalitioner med tänkbart majoritetsstöd i riksdagen.

Blocköverskridande regeringar har hittills inte varit populära alternativ för mer än en minoritet av väljarna. Den mest önskade regeringen av blocköverskridande karaktär har alltid varit en bred mittenregering med representation från s, c och fp i olika kombinationer. Bland c-sympatisörer har andelen som önskar sig en sådan regering minskat från 12 procent 1968 till 4 procent 1998. Folkpartisympatisörer uppvisar inte samma nedåtgående trend. Bland fp-väljare har andelen som vill ha en mittenregering med socialdemokraterna hållit sig kring 8–10 procent utom vid valen 1985 (3 procent) och 1994 (25 procent). Bengt Westerbergs intresse för ett samarbete med Ingvar Carlsson hade alltså en viss uppbackning bland folkpartiväljare 1994.

Bland s-sympatisörer har en regeringskoalition med c och/eller fp varit ett önskealternativ för en sjunkande andel, från 15 procent (1968, 1976, 1994) till endast 6 procent (1985, 1998). Vid valet 1998 var det nästan lika många s-sympatisörer som önskade en s–m-regering (4 procent), vilket var ett helt nytt fenomen. På 1960- och 1970-talen fanns det inga socialdemokratiska väljare i valundersökningarna som önskade en regeringskoalition mellan socialdemokrater och moderater.

Bland m-sympatisörer återgäldas s-sympatisörernas spirande intresse för en s–m-koalition. Andelen m-väljare som önskar en sådan koalition har ökat från 1 respektive 0 procent 1968 och 1976 till 6 respektive 7 procent 1994 och 1998. Något liknande kan spåras bland kristdemokratiska väljare. Önskemål om en s–kd-regering återfanns inte i mätningarna förrän i valet 1998 då plötsligt 6 procent bland kd-sympatisörerna önskade en regeringskoalition mellan socialdemokrater och kristdemokrater.

Resultaten pekar åt samma håll. Regeringsfrågan har blivit svårare att ta ställning till. Andelen väljare utan åsikter har ökat.

Detsamma gäller andelen som önskar sig udda eller politiskt orealistiska regeringskonstellationer. Däremot har andelen väljare som förstahandsönskar de mest diskuterade regeringsalternativen minskat. Det blir allt färre som vill se en bred borgerlig regering eller som vill ha en socialdemokratisk enpartiregering.

Svårare att välja regering

Förvirring är fel ord. Väljarna är inte förvirrade i regeringsfrågan. De flesta har fortfarande klara preferenser och kan komponera rimliga, om än inte alltid helt realistiska regeringar. Men det har blivit svårare. Antalet partier har ökat och väljarna uppfattar att viktiga skillnader mellan partierna blivit mindre. Jobbet som regeringsmakare är svårare med sju partier i riksdagen. Det var lättare förr när det endast fanns fem riksdagspartier.

Hur svårt det blivit för väljarna kan illustreras med hjälp av resultaten från en specialundersökning som vi genomförde i samarbete med SOM-institutet senhösten 2001. Vi bad svarspersonerna att spela regeringsmakare och ange inte bara vilket eller vilka partier de ville ha med i regeringen efter höstens val, utan också vilket eller vilka partier de absolut inte ville ha med i en regering.

Den senare frågan är viktig ur sanktionsteoretisk synvinkel eftersom den ger en möjlighet att studera vilka partier som medborgarna väljer bort när det gäller regeringsmedverkan. Sanktion innebär ju att ta avstånd ifrån och rösta bort en misshaglig regering eller ett misshagligt parti. Den negativa frågan gör det möjligt att analysera fenomenet regeringsacceptans, dvs. i vilken utsträckning olika partier välkomnas som regeringspartier i den svenska demokratin. Om vi också tar med resultaten från den positiva frågan om vilka partier man vill ha i regeringen kan vi för vart och ett av partierna skapa ett mått som går från +100 (alla vill ha med partiet i regeringen) till –100 (alla vill absolut inte ha med partiet i regeringen).

Relativt många svarspersoner kunde eller ville inte besvara enkätfrågorna om vilka partier som de ville respektive absolut inte ville ha med i regeringen. Andelen personer som kryssade för de explicita svarsalternativen ”ingen bestämd åsikt” var 19 procent för den positiva frågan och 25 för den negativa; alltså ungefär lika

stora andelar som inte uppgav någon regeringspreferens på valundersökningens öppna intervjufråga 1998. Bland den majoritet som besvarade frågorna blev resultaten som framgår av tabell 3.2.

Mest stöd som regeringsparti har de två stora partierna, men socialdemokraterna har ett klart starkare stöd än moderaterna. Nästan halva valmanskåren vill ha med socialdemokraterna i regeringen (48 procent) mot 33 procent som vill ha med moderaterna. De mindre partierna får klart starkare stöd som tänkbara regeringsdeltagare än vad deras röstsiffror utvisar. Andelen svarspersoner som vill ha med kristdemokraterna (30 procent), vänsterpartiet (27 procent) eller centern (26 procent) i regeringen är nästan lika stor som andelen som vill ha med moderaterna. Riksdagens två minsta partier är också de partier som minst andel väljare vill ha med i en regering; 22 procent vill ha med folkpartiet i regeringen medan motsvarande siffra för miljöpartiet är 17 procent.

Tabell 3.2 Svenska folket anger vilka partier de vill ha med respektive vilka partier de absolut inte vill ha med i regeringen efter valet 2002 (procent)

Parti	Andel som vill ha med partiet i regeringen (1)	Andel som absolut *inte* vill ha med partiet i regeringen (2)	Regeringsacceptans: andel (1) – andel (2)
Socialdemokraterna	48	12	+36
Centerpartiet	26	11	+15
Kristdemokraterna	30	24	+6
Folkpartiet	22	19	+3
Moderaterna	33	30	+3
Vänsterpartiet	27	33	–6
Miljöpartiet	17	35	–18

Kommentar: Resultaten kommer från SOM-institutets nationella enkätundersökning hösten 2001 och omfattar 1 739 svarspersoner. Procentbasen utgörs av personer som besvarat de relevanta enkätfrågorna. Andelen svarspersoner som markerade ”ingen bestämd åsikt” var 19 procent för vill ha med-frågan och 25 procent för vill absolut *inte* ha med-frågan. Regeringsacceptans – andelen medborgare som vill ha med ett parti i regeringen minus andelen som absolut *inte* vill ha med ett parti i regeringen – kan variera mellan +100 (alla vill ha med partiet i regeringen) och –100 (alla vill absolut *inte* ha med partiet i regeringen).

På den negativa sidan ser bilden delvis annorlunda ut. De partier som svenska folket absolut inte vill ha med i någon regering tenderar att i första hand vara partisystemets flygelpartier, det vill säga partier som intar ytterpositioner på olika konfliktdimensioner. Mest motstånd som potentiellt regeringsparti möter miljöpartiet (35 procent) och vänsterpartiet (33 procent), men moderaterna kommer inte långt efter. Hela 30 procent av svenska folket vill absolut inte ha med moderaterna i en regering. Mer mittenorienterade partier möter ett mindre motstånd som tänkbara regeringsdeltagare. Minst motstånd möter socialdemokraterna (12 procent) och centerpartiet (11 procent).

Sammantaget betyder det att socialdemokraterna och centern har klart störst positiv regeringsacceptans bland svenska folket, med socialdemokraterna i en stor ledning. Klart fler väljare vill ha socialdemokraterna i regeringen jämfört med den mindre andel som tar absolut avstånd (48 procent −12 procent = +36). Även centerpartiet har en klart positiv regeringsacceptans (+15). Övriga borgerliga partier har också en positiv regeringsacceptans, dvs. fler väljare vill ha med dem i en regering än som absolut vill hålla dem utanför. Övervikten är dock mycket liten, för folkpartiet och moderaterna endast +3 och för kristdemokraterna +6.

Regeringsfrågan är uppenbarligen inte de borgerliga partiernas starkaste gren. Detta resultat stämmer också överens med valundersökningarnas data. Men de borgerliga partierna har åtminstone positiva övervikter. För vänsterpartiet och miljöpartiet är det mer bekymmersamt med klart negativa övervikter när det gäller regeringsacceptans. Resultatet är −6 för vänsterpartiet och hela −18 för miljöpartiet. Det före detta kommunistpartiet och det nya miljöpartiet möter än så länge starkt motstånd när det gäller att sätta sig på regeringstaburetterna.

Sett ur sanktionsteoretisk synvinkel betyder resultaten att den socialdemokratiska regeringen ett år före valet har stöd av cirka halva valmanskåren och att en mycket liten minoritet absolut vill hålla partiet borta från regeringsmakten. Socialdemokraternas position måste beskrivas som mycket stark.

Vänsterpartiet och miljöpartiet, socialdemokraternas parlamentariska stödpartier, har ett mer problematiskt läge med ett

relativt starkt positivt stöd i regeringsfrågan för åtminstone vänsterpartiet, men samtidigt med ett starkt motstånd bland många väljare mot tanken att vänsterpartiet eller miljöpartiet ska ingå i en regering.

Socialdemokraternas utmanare, de borgerliga oppositionspartierna, möter ingen entusiasm som potentiella regeringspartier bland väljarna. Långt ifrån några majoriteter bland medborgarna vill ha med de olika borgerliga partierna i regeringen och nästan lika många vill absolut inte ha med dem. Den allmänna opinionens regeringsacceptans av de borgerliga partierna är låg och nätt och jämnt på den positiva sidan. Ett val inspirerat av sanktionsteoretiska tankar med regeringsfrågan i centrum skulle definitivt ha gynnat socialdemokraterna när vi genomförde vår studie senhösten 2001. Regeringsfrågan är en av socialdemokraternas bästa grenar.

Socialdemokraternas starka ställning understryks ytterligare om vi ser på hur olika partiers sympatisörer besvarade våra positiva och negativa regeringsfrågor (tabell 3.3). Socialdemokrater-

Tabell 3.3 Partiernas regeringsacceptans

	Bästa parti i dag							
Parti i regeringen	v	s	c	fp	m	kd	mp	Samtliga
Andel som **vill** ha med:								
Vänsterpartiet	**83**	36	6	8	4	4	37	27
Socialdemokraterna	63	**84**	24	26	16	21	35	48
Centerpartiet	11	18	**72**	42	36	35	21	26
Folkpartiet	6	9	27	**79**	43	34	19	22
Moderaterna	4	11	29	45	**89**	52	11	33
Kristdemokraterna	9	11	40	34	54	**83**	16	30
Miljöpartiet	32	16	10	10	7	12	**76**	17
Andel som **inte vill** ha med:								
Vänsterpartiet	1	12	49	50	74	70	9	33
Socialdemokraterna	5	1	16	15	31	20	9	12
Centerpartiet	19	14	0	8	7	6	6	11
Folkpartiet	34	28	9	0	9	9	9	19
Moderaterna	70	49	13	13	0	5	45	30
Kristdemokraterna	49	36	9	13	7	0	33	24
Miljöpartiet	16	25	40	39	61	53	0	35

Anm.: Se kommentar till tabell 3.2.

na som regeringsparti får en positiv regeringsacceptans i alla läger utom bland moderata sympatisörer. Det betyder att anhängare till oppositionspartierna centerpartiet, folkpartiet och kristdemokraterna är mer positiva än negativa till en socialdemokratisk regeringsmedverkan.

Socialdemokratiska sympatisörer å sin sida återgäldar förtroendet när det gäller centern, men inte när det gäller övriga borgerliga partier. Socialdemokratiska väljare uppvisar en positiv regeringsacceptans för centerpartiet och för vänsterpartiet, men inte för miljöpartiet. Andelen s-sympatisörer som vill ha med vänsterpartiet i regeringen är 36 procent mot 12 procent som är absolut emot. Motsvarande siffror för miljöpartiet bland socialdemokratiska sympatisörer är 16 procent som är positiva till regeringsmedverkan och hela 25 procent som är absolut emot.

Regeringarnas tio-i-topp

Svaren på enkätfrågan om vilket eller vilka partier väljarna vill ha med i regeringen efter årets val kan utnyttjas för att undersöka vilka regeringskoalitioner som är mest efterfrågade. Resultaten visar att blockregeringar fortfarande är mer populära än blocköverskridande regeringar, 54 procent mot 27 procent. Jämfört med valundersökningens mätning vid valet 1998 innebär det dock en liten ökning för tanken på en blocköverskridande regering.

Det mest populära regeringsalternativet är en blockregering med socialdemokraterna i kombination med vänsterpartiet och/eller miljöpartiet. Det är 20 procent som önskar sig en dylik regering, något fler än i valet 1998, då motsvarande regeringskonstellation stöddes av 15 procent av valmanskåren.

Näst mest populära regering är en bred borgerlig regering med stöd av tre eller fyra partier; 17 procent önskar en regering av det slaget. Tredje mest populära regering är en ren s-regering (12 procent). Blocköverskridande regeringar mellan socialdemokraterna och något eller några av partierna c, fp eller kd önskas av 9 procent av svarspersonerna. Tanken på en storpartikoalition mellan socialdemokraterna och moderaterna har också förespråkare bland väljarna, men än så länge endast bland 3 procent.

En mer detaljerad beskrivning av vilka regeringskonstellatio-

ner väljarna önskar sig ger en god illustration till hur komplicerad regeringsfrågan blivit. Opinionen är spridd över ett stort antal olika regeringsalternativ. Det finns inte ett fåtal alternativ som samlar de flesta av väljarna. Resultaten i tabell 3.4 visar svenska folkets tio mest efterfrågade regeringsalternativ i vår mätning senhösten 2001.

Bakom de tio regeringskonstellationer som återfinns i tabellen står sammanlagt cirka 60 procent av svarspersonerna. Toppalternativet stöds av 12,5 procent medan alternativet på plats tio endast stöds av 2,5 procent. Utanför tabellen är 40 procent av väljarna som föredrar andra typer av regeringar, oftast med färre än 1 procent av svarspersonerna bakom varje alternativ.

Regeringsönskemålen är mycket splittrade. Den opinionsmässiga uppbackningen bakom de mest diskuterade och konkreta regeringsalternativen som finns inför valet är mycket svag.

De tre mest önskade regeringskonstellationerna samlar enbart en tredjedel av opinionen bakom sig. Mest efterfrågad är en v–s-

Tabell 3.4 Regeringarnas tio-i-topp. Svenska folkets mest önskade regeringskoalitioner hösten 2001 (procent)

Önskad regeringskoalition	Andel som önskar respektive regeringskoalition	Typ av regering
1. v–s	12,5	S-block
2. s	11,7	S-block
3. c–fp–kd–m	8,8	B-block
4. kd–m	6,0	B-block
5. v–s–mp	5,7	S-block
6. s–c	3,5	Blocköverskridande
7. fp–kd–m	3,2	B-block
8. m	2,9	B-block
9. s–m	2,6	Blocköverskridande
10. c–kd–m	2,5	B-block

Kommentar: Procenten har beräknats bland personer som besvarat frågan. Bland samtliga svarspersoner önskade 54 procent en blockregering (29 procent S-block och 25 procent B-block) och 27 procent en blocköverskridande regering medan 19 procent inte hade någon åsikt.

regering, följd av en ren s-regering och därefter av en borgerlig fyrpartiregering. På fjärde plats kommer en kd–m-regering följd av en bred vänsterregering – en koalition mellan v, s och mp. Först på sjätte plats kommer den första blocköverskridande regeringen med en s–c-koalition. På platserna därefter kommer ytterligare två blockregeringar, en fp–kd–m-regering och en ren m-regering. På nionde plats kommer en storpartiregering bestående av s och m, och på tionde plats en borgerlig trepartikoalition mellan c, kd och m.

Intrycket av stor splittring förstärks av att flera av de angivna regeringskonstellationerna inte har diskuterats seriöst i den politiska debatten. Dessutom är flera av dem föga politiskt möjliga. Sanktionsröstande med utgångspunkt från regeringsfrågan blir inte lätt 2002 med så splittrade preferenser.

Välja statsminister?

Om det är svårt att välja regering kanske det är lättare att välja statsminister. I presidentsystem med folkval kan medborgarna direkt välja sin ledare. Vissa parlamentariska system har också experimenterat med direktvalda statsministrar; exemplet Israel diskuteras närmare i kapitel 5. I Tyskland nominerar partierna speciella kanslerkandidater som inte nödvändigtvis behöver vara sina partiers ledare, men som utgör klara alternativ i statsministerfrågan. I Storbritannien har det länge hävdats att valen har blivit alltmer presidentiella med fokus på partiledarna.

Opinionsforskningen på massnivå i parlamentariska demokratier har dock hittills funnit mycket svaga bevis för att ledarna har börjat spela en större roll än partierna och sakfrågorna när väljarna går och röstar. I länder som Kanada, Storbritannien, Nederländerna, Norge och Sverige finns det inga tecken på att partiledarnas betydelse som röstvärvare ökat under de senaste trettio åren (*The Changing Impact of Political Leaders* 2000, Crewe och King 1994, Holmberg 2000). Partiledares framtoning och popularitet påverkar väljares röstning, men inte alls så mycket som det brukar framställas i massmedierna. Väljare röstar i huvudsak på partier, eventuellt på regeringsalternativ. Partiernas företrädare i riksdagen väljer sedan en statsminister.

I Sverige är det alltså riksdagsmajoriteten som väljer/accepterar en statsminister. Det har hittills aldrig diskuterats seriöst att låta folket delta direkt i den processen. Valmanskåren deltar bara indirekt i svenska statsministerval. Detta faktum har dock inte hindrat valforskarna från att fråga väljarna om vem de vill ha som statsminister. Det gjordes t.ex. i valundersökningarnas förvalsstudier 1991 och 1998.

Utfallet blev i båda fallen lätt paradoxalt. I valet 1991 var Ingvar Carlsson den mest populäre statsministerkandidaten, stödd av 35 procent av svarspersonerna, medan Carl Bildt var förstahandsvalet bland endast 30 procent. Carl Bildt utsågs till statsminister. I valet 1998 var Carl Bildt den mest uppskattade statsministerkandidaten med stöd av 41 procent av väljarna. Göran Persson var mindre populär och stöddes enbart av 29 procent. Göran Persson blev statsminister. Vid två val utsåg riksdagen folkets andrapreferens till statsminister, inte förstapreferensen. Representativ demokrati har ibland sina ironiska poänger.

Förklaringen till resultatet på väljarnivå är att Carl Bildt inte var ensam statsministerkandidat 1991. Han hade konkurrens av Bengt Westerberg, som önskades som statsminister av 18 procent av svarspersonerna. Den borgerliga väljaropinionen var med andra ord splittrad. Vid valet 1998 var Carl Bildt däremot den klart starkaste borgerlige statsministerkandidaten, medan Göran Persson var föga populär och hade konkurrens som efterfrågad statsminister av bland andra Mona Sahlin (7 procent) och Gudrun Schyman (8 procent).

Även om väljarna inte får vara med och välja statsminister direkt har de alltså klara preferenser. I valet 1998 var det något färre som hade åsikter i statsministerfrågan (73 procent) än som hade åsikter i regeringsfrågan (82 procent), men skillnaden är inte stor. Om det blir aktuellt skulle svenska folket mycket väl kunna delta mer aktivt i statsministervalen. Våra data tyder på att medborgarna då mycket väl kan utse en annan statsminister än riksdagen.

Att kunna ta ansvar

Svenska väljare uppfyller mer än väl den representativa demokratins relativt högt satta krav. Väljarna känner till partiernas ståndpunkter i viktigare frågor och man åsiktsröstar. Mandatteorin med fokus på partiprogram och åsiktsröstning fungerar bland svenska väljare, om än något sämre i dag än för tjugo år sedan. Partiskillnaderna har minskat vilket gör det svårare att åsiktsrösta.

Även sanktionsteorin med betoning på regeringsfrågan och på tillbakablickande utvärderingar fungerar på massnivå i Sverige. Väljarna är fullt kapabla att göra retrospektiva bedömningar av ekonomins utveckling och av hur regeringen skött sig, för att sedan rösta därefter. Misshagliga regeringar bestraffas av väljarna.

Men också här ser vi att det blivit något svårare för väljarna över tid. Orsaken är att antalet riksdagspartier ökat och att det därmed blivit svårare att hantera regeringsfrågan för väljarna. Det är inte lätt att rösta för eller emot när antalet regeringsalternativ är många och otydliga. Om flera partier mörkar i regeringsfrågan blir det än svårare. Väljarna kan inte rösta ansvarsfullt om inte övriga demokratiska aktörer gör sitt.

Mandatteorin fungerar inte om åsiktsskillnaderna mellan partierna slätas ut. Detsamma gäller sanktionsteorin. Den fungerar inte om man försvårar för väljarna att göra tillbakablickande utvärderingar och partierna är otydliga om vad de vill i regeringsfrågan. Väljarna kan inte ensamma bära ansvaret.

4 Politikernas ansvar

Vad är egentligen politiskt ledarskap? Representationsteorierna ger flera svar. Mandatteorin, i sin renodlade form, säger att politikernas uppgift är att formulera program och ställa ut löften inför framtiden. Väljarna har att välja mellan dessa olika löftespaket. Sanktionsteorin säger att politikerna ska fatta beslut och redovisa praktiska resultat. Här är tanken att väljarna i efterhand har att fälla sin dom.

Detta kapitel diskuterar i vilken utsträckning som dagens svenska politiker i praktiken uppfyller sanktionsteorins krav. Det finns flera problem och komplikationer. Frågan är först och främst om väljarna har möjligheter att utpeka rätt nivå i den komplexa offentliga sektorn. Vilka politiker är ansvariga för vilka områden? Hur kan man skilja mellan kommunens, landstingets, statens och EU:s uppgifter? Var går gränserna mellan offentligt och privat ansvar?

Nästa fråga handlar om länkarna i den representativa demokratins uppdrags- och ansvarskedja. Kan väljarna genom valet till riksdagen påverka regeringens sammansättning? Ett effektivt ansvarsutkrävande förutsätter också en tydlig rollfördelning mellan politiker och myndigheter. Kan de folkvalda politikerna styra de anställda tjänstemännen?

Härtill kommer åtskillnaden mellan parti och person: kan man utkräva personligt ansvar i det svenska systemet? Sist, men inte minst, aktualiseras oppositionens betydelse i den parlamentariska demokratin.

Vilka politiker?

I ett land med gemensam valdag blir det särskilt tydligt att väljarna ingår i flera olika demokratiska samfälligheter. Hur ska en

missnöjd väljare göra i valbåset? Ska man ta en vit, en gul eller en blå valsedel? Efter inträdet i EU tillkommer dessutom Europavalet som ett möjligt sanktionstillfälle.

Flernivådemokratins problem är att åstadkomma en förening av demokrati och självstyrelse. För det första måste det finnas möjligheter för väljarna att delta och utkräva ansvar inom respektive nivå, inom kommunen, inom landstinget eller regionen, inom nationen och inom Europeiska unionen. För det andra måste respektive nivå ha en sfär av självständigt beslutsfattande.

Inte bara på riksnivå

Även om denna rapport koncentrerar sig till rikspolitiken, och därmed väljarnas möjligheter att utkräva ansvar av regeringen, bör det påpekas att motsvarande problem finns inom de andra nivåerna i det politiska systemet. Många kommuner styrs i dag av koalitioner och samregeringar av skilda politiska färgsammansättningar. Ju bredare överenskommelser, desto mer marginell och betydelselös blir den lokala oppositionen. Samarbetsdemokratins dominans inom många kommuner kan visserligen tillskrivas egenskaper som konsensus, förhandlingsklimat och samförstånd, men systemet underlättar sannerligen inte väljarnas möjlighet att utkräva ansvar på valdagen.

Också beslutssystemet inom EU får motiveras med andra skäl än ansvarsutkrävande. Det mellanstatliga inslaget bygger på en lång delegationskedja, från väljarna via riksdagen, riksdagens EU-nämnd och regeringen till ministerrådet som unionens lagstiftande församling. Inom de överstatliga områdena är Europaparlamentet tänkt att fungera som medborgarnas företrädare, men Europaparlamentet är, trots utökade befogenheter, inget fullfjädrat lagstiftningsorgan och valrörelserna inför Europavalen har stora brister när det gäller information, debattkvalitet, mediebevakning och väljarintresse (Holmberg m.fl. 2001).

Diffus maktdelning i höjdled

Men även om den representativa demokratin skulle fungera bättre inom respektive nivå återstår frågan om maktfördelningen i

höjdled. Problemet i dag är att uppgifts- och ansvarsfördelningen i den offentliga organisationen många gånger är flytande och diffus. Inom tunga välfärdsområden är det politiska ansvaret delat mellan staten, landstingen och kommunerna. Gränsen mellan EU och medlemsstaterna är också otydlig.

Kontroverser om uppgiftsfördelningen mellan å ena sidan staten och å andra sidan kommunerna och landstingen hör till nutidspolitikens vardag. Under några år i början av 1990-talet satte riksdagen ett tak för kommunala skattehöjningar, trots att regeringsformen innehåller en bestämmelse om kommunernas fria beskattningsrätt. Ett regeringsförslag om det mellankommunala utjämningssystemets utformning underkändes av lagrådet såsom grundlagsstridigt. Kommunerna har irriterats av att domstolar, delvis på grundval av normer utarbetade av statliga myndigheter, underkänt och ändrat deras beslut om exempelvis rätten till socialt bistånd; socialtjänstlagen har ändrats fram och tillbaka. Lagstiftningen om särskilt stöd till handikappade ger i praktiken inget handlingsutrymme för kommunerna, och från kommunalt håll hävdas att det då vore bättre att staten själv skötte denna uppgift. Den socialdemokratiska regeringen har motsatt sig att borgerliga landsting och kommuner privatiserar bland annat sjukhus och allmännyttiga bostadsföretag; tillfälliga stopplagar har varvats med förslag om att inskränka de lokala majoriteternas beslutsutrymme. Med bestämmelser om maxtaxor ingriper staten i kommunernas och landstingens beslut om avgifter för olika tjänster.

Uppgiftsfördelningen mellan EU och medlemsstaterna är inte mycket klarare. Besluten i EU sträcker sig numera långt vidare än handelspolitik och inre marknad. Åtskilliga av de uppgifter som traditionellt hänförts till statens nattväktarfunktioner är nu del av EU:s ansvarsområde. Försvar, polis, tullväsende, valuta, centralbank och penningpolitik är nu till stora delar unionens angelägenhet. Med den öppna samordningens metod har medlemsländerna nu också börjat integrera centrala delar av välfärdspolitiken och frågor som har att göra med arbetsmarknad och hållbar utveckling. Allt färre frågor på den politiska dagordningen saknar EU-anknytning. Inom många politiskt tunga områden är ansvaret i dag delat mellan EU och medlemsstaterna. Här öppnas frestande möjligheter för trängda regeringspolitiker att skylla

ifrån sig på Bryssel. Dagens system gör det vanskligt för väljarna att utkräva ansvar.

Behov av institutionella reformer

Den oklara uppgiftsfördelningen mellan de olika nivåerna har blivit ett av demokratins stora problem. Ett tecken på situationens allvar är att själva den politiska organisationens framtid blivit ett prioriterat område på den politiska dagordningen. Frågan diskuteras inom såväl EU som medlemsländerna.

Vid toppmötena i Nice 2000 och Laeken 2001 erkände stats- och regeringscheferna att det behövs en genomgripande översyn av EU:s organisation och arbetsformer. Det konvent som ska förbereda regeringskonferensen 2004 har fått ett mycket brett mandat. En central uppgift är att diskutera den framtida uppgiftsfördelningen mellan EU och medlemsstaterna. Frågan är om begreppet subsidiaritet kan ges så pass skarpa konturer att det kan tjäna som en principiell grundpelare för den författning eller det grundfördrag som kan bli ett resultat av regeringskonferensen.

Också i Sverige kommer den vertikala maktdelningen att bli en viktig politisk fråga under de närmaste åren (Nilsson 2002). De senaste årens regionala försöksverksamhet har föranlett regeringen att avisera en större översyn. Regeringen anser att "det finns behov av att mer samlat och långsiktigt se över uppgifts- och ansvarsfördelningen mellan de olika nivåerna i samhällsorganisationen". Samverkan med EU utpekas som ett viktigt skäl för "en mer genomgripande översyn av den politiska strukturen" (prop. 2001/02:7).

Offentligt eller privat ansvar?

Väljarnas möjlighet att utkräva ansvar av politikerna är sålunda starkt beroende av de politiska institutionernas utformning. Härtill kommer ytterligare en aspekt av den politiska organisationen, nämligen uppgiftsfördelningen mellan offentlig och privat sektor. Inom vissa delar av samhällslivet är problemen mindre: försvaret är en offentlig angelägenhet, distribution av konsumentvaror sköts av företag på en privat marknad. Men inom stora delar av

välfärdssamhället finns i dag olika blandformer av offentlig och privat verksamhet. Det kan i och för sig betraktas som en intellektuell och politisk landvinning att de grova tankekategorierna "offentligt" och "privat" ersatts av mer nyanserade begrepp, som tillåter olika kombinationer av offentlig respektive privat finansiering, produktion och kontroll.

Svårigheterna uppträder när dessa hybridformer inte har tillräcklig precision och förutsebarhet. Kontrakt, avtal och entreprenader kan vara så bristfälligt utformade att ansvaret hamnar mellan stolarna. Hur ska väljarna i Stockholm kunna utkräva ansvar när snöröjningen inte fungerar eller när tunnelbanan är försenad? Är det kommunikationsministern eller tågbolag som ska ställas till svars när järnvägstrafiken inte fungerar?

Själva oklarheten måste ytterst politikerna ta ansvar för. Som högsta lagstiftande organ är det riksdagen som har ansvaret för att de konstitutionella spelreglerna är tydliga. Politikerna har inte bara ett ansvar för enskilda politiska sakfrågor utan också ett systemansvar. Otydliga spelregler minskar väljarnas möjligheter att utkräva ansvar och försämrar därmed demokratins kvalitet.

Riksdag eller regering?

Den representativa demokratin förverkligas genom en uppdrags- och ansvarskedja. Den närmare utformningen kan variera starkt mellan olika former av demokratiska system. I presidentsystem av maktdelningskaraktär finns det flera korta kedjor. De amerikanska väljarna kan genom presidentvalen utkräva direkt ansvar av innehavaren av den verkställande makten. Därutöver har de två möjligheter att fälla sin dom över den lagstiftande församlingen. Som medborgare i federationen i USA väljer de sina företrädare till representanthuset och inom ramen för sina delstater påverkar de senatens sammansättning. I parlamentariska system finns det en enda, lång kedja som förbinder väljarmeningen med den politiska makten. Representationen förmedlas därmed genom flera led. Det centrala problemet är hur väljarna ska kunna utkräva ansvar av regeringen när de allmänna valen i själva verket gäller parlamentet.

Valsystemet påverkar

Frågan är om det går att åstadkomma en tydligare koppling mellan valutslag och regeringsbildning. Valsystemet är en nyckelfaktor. Valmetodens utformning påverkar partisystemets struktur och därmed de alternativ som väljarna ställs inför. Majoritetsval i enmansvalkretsar tenderar att leda till färre partier. Från sanktionsteorins synvinkel skulle därmed ett renodlat majoritetsval vara att föredra, eftersom det åstadkommer en tydligare uppdelning mellan regering och opposition och därigenom underlättar väljarnas möjligheter att utkräva ansvar. Men majoritetsvalsystemet har också kända nackdelar, eftersom det bland annat utesluter minoriteter, försämrar kvinnorepresentationen och konserverar den rådande partistrukturen.

Det är heller ingalunda givet att en övergång från proportionella val till majoritetsval automatiskt skulle garantera en enkel tvåpartistruktur av den brittiska parlamentarismens klassiska snitt. Många andra faktorer spelar också in. Diskussionen om valsystemets betydelse är så omfattande att den kunde bli ämnet för en särskild volym (Anckar 2002). Denna rapport har en medveten begränsning så till vida att den inte närmare diskuterar valsystemets utformning. Frågan är i stället vilka andra faktorer, inom det nuvarande valsystemets ram, som kan tänkas påverka väljarnas möjligheter att utkräva ansvar av regeringen.

Parlamentarismens spelregler och praxis

Valsystemet bildar representationskedjans första länk, från väljarna till riksdagen. Den andra länken utgörs av det parlamentariska systemets utformning. Parlamentarismen innebär att regeringen är ansvarig inför riksdagen. Hur denna länk i praktiken fungerar beror på en kombination av konstitutionella spelregler och parlamentarisk praxis. Dessa parlamentariska mekanismer har givetvis avgörande betydelse för möjligheterna att utkräva ansvar av regeringen och de blir därför ämnet för hela nästa kapitel.

Ämnet om riksdagens roll i representationskedjan är emellertid inte uttömt med frågorna om valsystem och parlamentarism. Riksdagens sätt att organisera sitt arbete bidrar också med andra

viktiga betingelser för väljarnas möjligheter att utkräva ansvar. Riksdagen har att fungera som debattarena och som granskare. Därmed kan riksdagen bli en viktig producent av kunskapsunderlag för den politiska debatten.

Riksdagen som debattarena

Riksdagens dagordning bestäms i dag väsentligen av regeringen och massmedierna. Propositionerna bildar stommen i riksdagsarbetet och genom sin initiativmakt är det regeringen som avgör vilka frågor som ska föras upp till beslut. För vissa ämnen råder en strikt tidtabell; särskilt budgetpropositionerna ger en fast rytm åt riksdagsåret. Inom andra områden innebär dagordningsmakten att regeringen fastställer vid vilken tidpunkt som olika förslag ska aktualiseras.

Regeringen bestämmer dock inte ensam vad riksdagen ska diskutera. I Sverige har parlamentets ledamöter en relativt vidsträckt initiativrätt och även utskotten har möjlighet att väcka förslag inom sina områden. Därmed öppnas också vägar för inflytande från andra delar av samhället. Särskilt ledamöternas frågor och interpellationer är ofta influerade av massmediernas rapportering. Riksdagens dagordning är därför delvis beroende av vilka frågor som tidningar, radio och television valt att prioritera.

Riksdagen som granskare

En av riksdagens uppgifter är att kontinuerligt övervaka regeringens arbete. Riksdagens granskande makt utövas på flera olika sätt. Regeringsformens kapitel om kontrollmakten nämner särskilt konstitutionsutskottets politiska och juridiska granskning av regeringen, möjligheten att väcka misstroendeförklaring, interpellationer och frågor samt justitieombudsmannens tillsyn. I det praktiska riksdagsarbetet spelar utskotten en viktig roll. Riksdagen har själv i en intern utredning konstaterat att granskningen i dag har sina brister (Förslag till riksdagen 2000/01:RS1; jfr Ahlbäck 1999). Den ökade användningen av resultatstyrning inom den statliga förvaltningen har ställt ökade krav på riksdagen. Aktiviteten på området uppföljning och utvärdering har visserligen

ökat under de senaste åren, men inte tillräckligt. Utskotten framstår därmed som alltför passiva när det gäller att redovisa och granska vad som faktiskt händer när alla lagar och riksdagsbeslut omsätts i praktisk verklighet.

Under det senaste årtiondet har riksdagen blivit mer medveten om sin granskande roll, och EU-inträdet har tvingat riksdagen att bli mer aktiv när det gäller frågor med europeisk anknytning. Mycket återstår dock att göra. Som riksdagens egna utvärderingar visar finns det stora luckor att fylla när det gäller att aktivt följa upp och utvärdera vad som händer inom skilda politikområden.

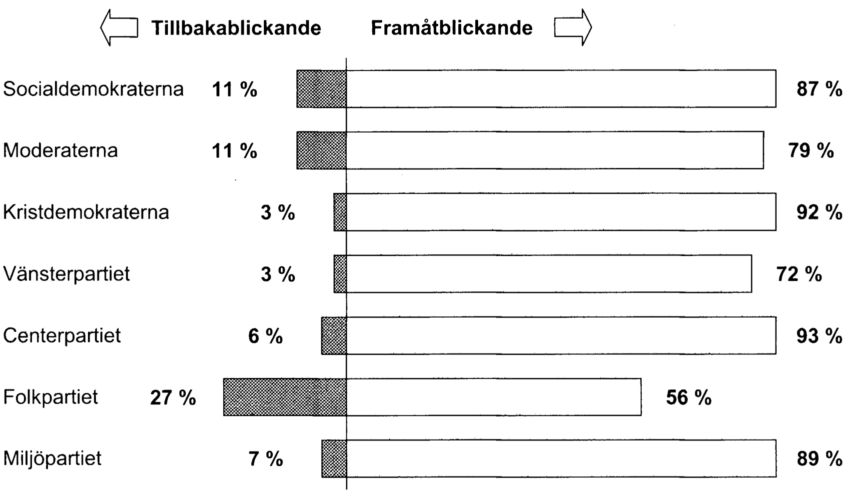
Väljarna hålls i mörker

Det faktum att riksdagen fortfarande brister som producent av kunskapsunderlag försvårar väljarnas möjligheter att bedöma regeringens beslut och åtgärder. Ännu så länge har riksdagen endast i ringa mån utnyttjat sina möjligheter att på eget initiativ ta fram kunskapsunderlag för den politiska debatten. En serie med utredningar från riksdagen har hittills endast kommit med några få nummer per år. Den svenska riksdagen saknar motsvarighet till exempelvis den amerikanska kongressens budgetkontor, vilket förser kongressledamöterna med självständiga och sakkunniga bedömningar av de ekonomiska effekterna av olika lagförslag (Lindbeck m.fl. 2000). Med sådana institutioner får parlamentet ett rikare underlag för sitt ställningstagande och bidrar också till en kvalitetshöjning av det offentliga samtalet.

En invändning skulle vara att andra institutioner och aktörer kan komplettera eller till och med ersätta riksdagen som producent av kunskapsunderlag för den politiska debatten. Partierna och massmedierna har exempelvis en central uppgift att kontinuerligt förse väljarna med politisk information.

Men det visar sig att partiernas budskap till väljarna är mycket knapphändiga när det gäller redovisningar av det förflutna. En genomgång av valmanifesten inför valet 1998 ger vid handen att partierna hellre blickar framåt än bakåt. Figur 4.1 ger en sammanfattande bild av valprogrammen. Innehållet har här klassificerats i tre kategorier: tillbakablickande, framåtblickande samt

Figur 4.1 Valmanifestens innehåll 1998



Kommentar: Innehållsanalys av partiernas valmanifest 1998. Innehållet har klassificerats i tre kategorier: tillbakablickande, framåtblickande samt en restkategori med allmänna beskrivningar. Beräkningen bygger på antal rader som hänförs till respektive kategori. Restkategorin, som varierar mellan 3 och 27 procent, redovisas inte i diagrammet.

en restkategori med allmänna beskrivningar. Undersökningen har gjorts av Johanna Laurin, forskningsassistent vid SNS.

I socialdemokraternas valmanifest, som bär den karaktäristiska titeln *Med omtanke om framtiden*, upptas nära nio tiondelar av texten av löften inför den kommande valperioden. Formuleringar som ”vi vill ha”, ”Sverige ska vara”, ”vi ska öka”, ”nu är uppgiften” och ”arbeta för” är helt dominerande. Det tillbakablickande inslagen utgör sammanlagt en tiondel av texten och handlar främst om den ekonomiska kris som präglat den gångna mandatperioden: ”Socialdemokratin förde Sverige ur krisen” är det tema som förekommer i några olika variationer.

Det största oppositionspartiet gick till val på ett program med i stort sett samma karaktär som regeringspartiet när det gäller fördelningen mellan framåtblickande och tillbakablickande refe-

renser. I moderaternas manifest *Gör det möjligt för Sverige* upptar hänvisningarna till de förflutna åren sammanlagt en tiondel av programmet och består främst av uttalanden som att skatterna är för höga, arbetsmarknaden för stel, friskolorna för få, vårdköerna för långa och brottsligheten för stor. Framtidsbudskapen dominerar och kommer till uttryck i rubriker som ”Sänkt skatt för alla”, ”Arbete för alla” och ”Stärk småföretagen”.

Också kristdemokraterna, vänsterpartiet, centerpartiet och miljöpartiet gick 1998 till val på program där skildringarna av det förflutna endast upptog några få procent av det totala innehållet. Folkpartiet framstår delvis som ett undantag, eftersom valmanifestet ägnade jämförelsevis stort utrymme åt de gångna åren. Programmet illustreras med diagram som visar nedåtgående kurvor över vårdjobb, företagare, sysselsatta, förtroende för skolan samt över Sveriges tillbakagång i välståndsligan. Men inte heller i folkpartiets program blev huvudproportionerna annorlunda. De framåtblickande hänvisningarna är fler än de tillbakablickande.

Massmediernas bevakning av valrörelserna bidrar inte till att förändra bilden. En genomgång av de stora morgontidningarna veckorna före valet 1998 ger vid handen att det framåtblickande materialet är helt dominerande. Referaten av politikernas tal och andra framträdanden speglar det faktum att partierna främst presenterar sin politik i form av löften inför framtiden.

Ett typexempel ges av ett reportage efter tv-duellen mellan Göran Persson och Carl Bildt. ”Jobb och skatter centrala frågor när huvudmotståndarna drabbade samman”, blev tidningens sammanfattning (DN 15/9 1998). Persson anklagade Bildt för att föra en politik som skulle leda till ”groteska orättvisor”. Moderatledaren svarade att socialdemokraternas brist på åtgärder för fler jobb resulterar i ”ett brutalt delat samhälle”.

– Moderaterna har tillsammans med folkpartiet och kristdemokraterna ett program för fler jobb. Ert valmanifest var tomt. Socialdemokratin har abdikerat när det gäller jobben, hävdade Carl Bildt.

– Vi har en politik för nya jobb, en politik som fungerar. Det växer så det knakar, svarade Persson och ställde gång på gång frågan hur moderaternas skattesänkningar ska kunna skapa fler arbeten i kommuner och landsting.

Det fanns förvisso en del nyhetsinslag som redogjorde för vad som faktiskt hänt under den gångna valperioden. En artikel beskrev Carl Bildts förändrade position i svensk politik under det förflutna året, en annan återgav en företagarorganisations kritik av näringslivsklimatet, en tredje relaterade en forskningsrapport om vad som hänt med statsbidragen till kommunerna.

I den stora helheten framstår dessa retrospektiva artiklar ändå som undantag. Massmediernas egna initiativ tenderar snarast att ytterligare förstärka inriktningen på vallöften. Det typiska sättet att jämföra partierna är att presentera en tablå över partiernas utfästelser i olika sakfrågor.

Den information som den enskilde väljaren har tillgång till före valet gynnar sålunda mandatteorin. Däremot är underlaget synnerligen magert för den väljare som vill rösta enligt sanktionsteorin. Medierna förstärker partiernas historielöshet. Man vill hellre tala om framtidens drömmar än om verklighetens resultat.

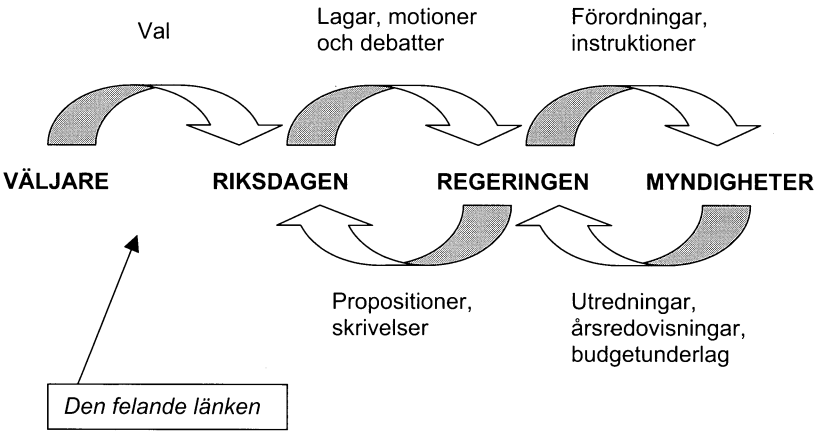
Riksdagens skrivelse till väljarna

Därmed är man tillbaka vid riksdagens ansvar. Enligt konstitutionen är det riksdagen som utgör folkets främsta företrädare. Den svenska folkstyrelsen förverkligas genom ett representativt och parlamentariskt styrelsesätt. En förutsättning för att väljarna ska kunna fylla sin uppgift är att de har ett tillfredsställande kunskapsunderlag.

I själva verket kan man betrakta representativ demokrati som ett stort signalsystem (figur 4.2). Väljarna sänder en signal genom att utkräva ansvar och ge mandat till riksdagen. Riksdagen ger riktlinjer för den offentliga verksamheten genom sin normgivningsmakt. Regeringen i sin tur styr den underlydande förvaltningen genom förordningar och instruktioner. I motsatt riktning går ett återrapporteringssystem. Myndigheterna förser regeringen med underlag i form av bland annat årsredovisningar och budgetunderlag. Regeringen informerar riksdagen genom olika slags dokument, främst propositioner och skrivelser.

Denna modell är en stilisering som inte alltid överensstämmer med politikens vardag. Genom ramlagstiftning och delegering har mycket av riksdagens och regeringens normgivningsmakt i

Figur 4.2 Den representativa demokratins signalsystem



praktiken överförts till ämbetsverk och andra förvaltningsmyndigheter (Sterzel 1998). Regeringskansliet saknar i dag tillräcklig kompetens och dimensionering för att kunna bearbeta myndigheternas redovisningar och rapporter (Molander, Nilsson och Schick 2002). I Australien har man diskuterat inrättandet av offentliga organ som skulle ha i uppgift att förse medborgarna med oberoende information om regeringen, s.k. *accountability agencies* (Przeworski, Stokes och Manin 1999, s. 50).

Den allra största bristen i Sverige finns när det gäller riksdagens återrapportering till väljarna. Inför ett val skiljs riksdagen åt utan att man i samlad form redovisar sina resultat för uppdragsgivarna, väljarna. Här finns den felande länken i dagens representativa demokrati. Genom denna underlåtenhetssynd bildas ett tomrum i det offentliga samtalet. Med ett praktiskt initiativ skulle riksdagen kunna höja nivån på den politiska debatten. Det är inte fråga om att överta de fria mediernas uppgift. Däremot skulle en sådan redovisning kunna bli ett viktigt underlag för både nyhetsrapportering och debatt inför ett val.

För att konkretisera denna idé beskriver vi hur denna *riksdagens skrivelse till väljarna* kunde utformas.

I juni varje valår utsänder riksdagen till alla hushåll en femtiosidig skrift som berättar om de viktigaste besluten under den gångna valperioden.

Riksdagens talman är ytterst ansvarig för skrivelsen till väljarna. Till sitt stöd kan talmannen kalla en stab bestående av riksdagstjänstemän och sakkunniga.

Syftet med rapporten är att ge väljaren en saklig bild av vem som har haft ansvaret för vilka politiska beslut. Det gäller därmed att beskriva vilka frågor som förts upp på den politiska dagordningen och varför, vilka handlingsalternativ som stått öppna, vilka åsiktsskillnader som funnits mellan de politiska partierna, vilka argument som varit utslagsgivande bakom de politiska besluten och vad som faktiskt hänt när besluten genomförts.

Informationen måste vara begriplig och lättillgänglig. Varje samhällsintresserad medborgare ska kunna förstå innehållet. Rapporten skulle ha en given användning i skolans demokratiundervisning.

Informationen måste vara trovärdig. Faktapåståenden måste kunna beläggas. Underlagsrapporter kan publiceras separat som bilagor.

Skrivelsen bör göras till föremål för kritisk granskning från olika perspektiv. Det bör därför finnas resurser för oberoende utvärderingar av innehållet. Specialister, forskare, journalister och en oberoende revision kan här spela en viktig roll. Ämnessakkunniga från andra länder kan bidra med internationella perspektiv.

Riksdagens skrivelse kan med fördel kompletteras av partiernas egna tolkningar och förklaringar av vad som hänt under gångna mandatperioden.

Politiker eller tjänstemän?

I sin vardag möter medborgaren den offentliga sektorn vanligen i skepnad av myndigheter och tjänstemän. I den mån en missnöjd person vill försöka påverka sin situation genom valsedeln uppstår ett delikat styrningsproblem. Den parlamentariska uppdrags- och ansvarskedjan består här av tre länkar. Framgångsrik maktutöv-

ning förutsätter nämligen att väljarna kan utkräva ansvar av riksdagen, att riksdagen kan utkräva ansvar av regeringen och slutligen att regeringen förmår att utkräva ansvar av den underlydande förvaltningen.

Undflyende ansvar

Problemet blir inte mindre av att dagens offentliga förvaltning fått en tämligen komplicerad karaktär. Hur ska väljaren kunna utkräva ansvar av en offentlig sektor som består av fristående myndigheter, decentraliserad organisation, lagstiftning genom allmänna ramlagar och budgetstyrning genom generella resultatmål?

Dagens system erbjuder många möjligheter att skylla ifrån sig. Statsvetaren Kent Weaver har systematiserat olika varianter av *blame avoidance* (Weaver 1986). Politiker kan skylla på tjänstemän och vice versa. Eller omvänt kan en politiker ta på sig ansvaret, när den skyldige egentligen är en tjänsteman. Sverige har en ordning med självständiga ämbetsverk, men eftersom den närmare innebörden ofta är oklar finns det betydande utrymme för att göra sig av med heta potatisar.

Exemplet Hallandsåsen

I vissa frågor framstår ansvarsfrågorna som så oklara att extraordinära kommissioner måste tillsättas. Ett exempel är Tunnelkommissionen, som fick i uppdrag att utreda ansvaret för det havererade tunnelbygget genom Hallandsåsen (SOU 1998:137). Beslutsgången och det inbördes ansvarsförhållandet mellan olika organ inom den offentliga sektorn uppvisade stora brister. Regeringen hade redan fattat beslut om att tillåta bygget och kommissionen anser att den miljökonsekvensbeskrivning som regeringen hade tillgång till var bristfällig. Banverket använde utredningen mer för att legitimera projektet än att minimera ingreppen i miljön.

Länsstyrelsen och kommunen hade i uppgift att utöva tillsyn, men förfogade i praktiken inte över tillräckliga resurser för att upptäcka de allvarliga miljöeffekterna. Det är uppenbarligen svårt för små kommuner att ha tillräcklig kompetens när det gäller farliga kemikalier.

Regeringen, i praktiken kommunikationsdepartementet, fick besked om att det var problem med grundvattnet och att projektet skulle bli dyrare, men trots det togs frågan då inte upp i dialogen mellan departementet och ämbetsverket. Banverkets styrelse fick på detta stadium inte information i rimlig omfattning och lät sig också nöja med besked om att vattendomstolens tillstånd överskreds. Ansvar och befogenheter var delegerade långt ner i organisationen. Återrapporteringen var otillfredsställande.

”I en alltmer hopplös situation har pressen ökat på de närmast ansvariga och många tycks ha väntat på att problemen skulle lösas av någon annan”, konstaterar Tunnelkommissionen lakoniskt. Tunnelbyggets misslyckande måste främst ses som ett resultat av bristande ledning och styrning, blir den bistra slutsatsen. Vår medkänsla går till den väljare på Hallandsåsen som i detta virrvarr försökt finna någon att ställa till svars.

Parti eller person?

Enligt konstitutionens bokstav handlar den representativa demokratin om uppdrags- och ansvarsrelationer mellan individer. Väljarna utser 349 ledamöter till riksdagen. På talmannens förslag utser riksdagens ledamöter en statsminister som regeringsbildare. Efter att ha blivit vald utser statsministern sina statsråd.

I praktiken spelar de politiska partierna en central roll. Kandidaterna till riksdagen är ordnade i partilistor. Riksdagens val av statsminister är i realiteten ett beslut om regeringens politiska färg, och parlamentarisk praxis bjuder att statsministerkandidaten före riksdagens omröstning redovisar den kommande regeringens partimässiga sammansättning.

Den representativa demokratin innehåller därmed en spänning mellan parti och person. Att valen i dagens demokrati främst uppfattas som ett val mellan partier är uppenbart. Frågan är hur stort moment av personligt ansvar som det finns inom ramen för partidemokratin. Personvalsreformen var ett, om än relativt försiktigt, steg mot ett större individuellt inslag i den representativa demokratin (Holmberg och Möller 1999).

Partidominerad demokrati

Enligt riksdagsledamöternas egna representationsuppfattningar är partilojaliteten den avgörande. Vid intervjuundersökningar har riksdagens ledamöter fått besvara frågor om hur de skulle ställa sig i händelse av konflikt. Skulle de välja partiets uppfattning i stället för sin egen? Skulle väljaropinionen få företräde framför partiets eller den egna uppfattningen? Det finns visserligen vissa variationer mellan partierna och en del förändringar över tid, men det allmänna intrycket är att partiets uppfattning segrar, medan väljarnas och den egna övertygelsen får ge vika.

Belägg för detta ges av undersökningar som bygger på jämförbara intervjuer med både riksdagsledamöter och väljare. Det visar sig finnas en betydande skillnad mellan väljarnas och riksdagsledamöternas egna uppfattningar. Enligt väljarna borde de folkvalda i händelse av konflikt vägledas av väljaropinionen. Det dominerande svaret bland riksdagens ledamöter var dock att det ytterst är partilinjen som bör fälla utslaget (Esaiasson och Holmberg 1996, Holmberg 1999). Här ges sålunda ännu ett belägg för partiernas dominerande ställning i officiell svensk demokratidoktrin.

Statsministerns ställning

Om den representativa demokratins sanktionsmodell innebär att väljarna ska ha möjligheter att utkräva ansvar av regeringen uppstår så frågan om väljarna också mer specifikt kan ställa statsministern till svars. Frågan är extra berättigad i det svenska parlamentariska systemet, eftersom statsministern med den nuvarande regeringsformen medvetet givits en stark ställning. Härtill kommer att det inom de europeiska demokratierna finns en tendens till ökad makt för regeringens ledare. Huruvida det äger rum ett slags presidentialisering av de parlamentariska systemen är omtvistat bland forskare (Peters 1991, Miller m.fl. 1999). Framträdande regeringschefer såsom Margaret Thatcher, Helmuth Kohl och Tony Blair har gjort att valrörelserna i vissa avseenden kommit att likna presidentvalskampanjer av amerikansk stil. Massmediernas personcentrerade bevakning har bidragit till att framhäva just den enskilda ledargestalten.

Det finns också konstitutionella experiment som går ut på att ställa statsministern inför direkt ansvar inför väljarna. Under några val har Israel prövat en sådan modell. Just den israeliska modellen med separat val till statsministerposten har emellertid befunnits vara behäftad med åtskilliga defekter. I en SNS-rapport betecknas denna modell som en kombination av presidentsystemets nackdelar och parlamentarismens avigsidor (Isaksson 2001).

Frågan är om det finns underlag för att väljarna ska kunna göra en separat bedömning av statsministerns specifika insats i kontrast till värderingen av regeringens insatser i stort. I det amerikanska systemet är det uppenbart att det finns en sådan personrelaterad bedömning av de olika innehavarna av presidentämbetet.

Detta perspektiv på presidentmakten återspeglas också i akademisk forskning. Amerikanska historiker och andra sakkunniga har medverkat i ett projekt som utvärderat landets presidenter. Den amerikanska expertpanelen avgav i en enkätundersökning omdömen om samtliga amerikanska presidenter. De tillfrågade gav betyg i tio olika avseenden: förmåga att övertyga, moralisk auktoritet, relationer med kongressen, krisledarskap, internationella relationer, visionär dagordningsmakt, ekonomisk politik, administrativt handlag, rättvisepolitik och handlingskraft inom ramen för sin tidsepok. Det kan tilläggas att i den sammanlagda bedömningen placerades Abraham Lincoln på främsta plats, följd av F.D. Roosevelt och George Washington; president Kennedy kom på åttonde och Clinton på tjugoförsta plats. Undersökningen redovisas på webbplatsen www.americanpresidents.org/survey.

Demokratirådet har nu genomfört en motsvarande undersökning av svenska statsministrar, grundad på svenska statsvetares bedömningar. Till skillnad från den amerikanska studien gör denna svenska enkät inga separata värderingar av de olika dimensionerna, utan koncentreras till ett sammanvägt helhetsbetyg. De tillfrågade ombads avge ett sammanfattande omdöme om Sveriges statsministrar sedan parlamentarismens och den allmänna rösträttens genombrott. Svaren avgavs på en femgradig skala där en femma betydde att statsministern skött sin uppgift mycket bra och en etta innebar betyget mycket dåligt.

Enkät om svenska statsministrar

Amerikanska historiker har i en enkätundersökning avgivit omdömen om samtliga amerikanska presidenter. De tillfrågade gav betyg i tio olika avseenden: public persuasion, moral authority, relations with Congress, crisis leadership, international relations, vision/setting agenda, economic management, administrative skills, pursued equal justice for all, performance within context of times. Undersökningen redovisas på webbplatsen www.americanpresidents.org/survey.

Vi genomför nu en motsvarande undersökning av svenska statsministrar, grundad på svenska statsvetares bedömningar. Till skillnad från den amerikanska studien gör denna svenska enkät inga separata värderingar av de olika dimensionerna, utan koncentreras till ett sammanvägt helhetsbetyg. Vi ber dig därför ge ett sammanfattande omdöme om hur väl nedanstående statsministrar enligt din mening har skött sin uppgift.

Markera med kryss. Ange "ingen uppfattning" om du anser dig sakna tillräcklig grund för att avge ett omdöme.

Hur svenska statsministrar skött sin uppgift

	Mycket bra 5	4	3	2	Mycket dåligt 1	Ingen uppfattning
Nils Eden, 1917–1920						
Hjalmar Branting, 1920, 1921–1923, 1924–1925						
Louis De Geer, 1920						
Oscar von Sydow, 1920						
Ernst Trygger, 1923–1924						
Rickard Sandler, 1925–1926						
C.G. Ekman, 1926–1928, 1930–1932						
Arvid Lindman, 1906–1911, 1928–1930						
Felix Hamrin, 1932						
Per Albin Hansson, 1932–1936, 1936–1945						
Axel Pehrsson i Bramstorp, 1936						
Tage Erlander, 1945–1969						
Olof Palme, 1969–1976, 1982–1986						
Thorbjörn Fälldin, 1976–1978, 1981–1982						
Ola Ullsten, 1978–1979						
Ingvar Carlsson, 1986–1991, 1994–1996						
Carl Bildt, 1991–1994						
Göran Persson, 1996–						

Frågeformuläret utsändes i slutet av år 2001 och svarsfrekvensen blev 67 procent, vilket är en relativt normal nivå för denna typ av enkäter. Bland dem som returnerade frågeformuläret förekom det relativt ofta att man markerade alternativet ”ingen

Tabell 4.1 Statsvetare bedömer statsministrar

Statsminister	Parti	Ämbetstid	Betyg genomsnitt	Procent svar
Per Albin Hansson	s	1932–1936, 1936–1945	4,4	81
Tage Erlander	s	1945–1969	4,3	84
Nils Edén	fp	1917–1920	4,3	45
Göran Persson	s	1996–	3,8	81
Hjalmar Branting	s	1920, 1921–1923, 1924–1925	3,7	68
Olof Palme	s	1969–1976, 1982–1986	3,3	84
Arvid Lindman	m	1906–1911, 1928–1930	3,2	65
Ingvar Carlsson	s	1986–1991, 1994–1996	3,1	84
Carl Bildt	m	1991–1994	3,0	84
C. G. Ekman	fp	1926–1928, 1930–1932	2,8	65
Torbjörn Fälldin	c	1976–1978, 1981–1982	2,7	81
Rickard Sandler	s	1925–1926	2,7	45
Ernst Trygger	m	1923–1924	2,7	39
Felix Hamrin	fp	1932	2,2	29
Axel Pehrsson i Bramstorp	c	1936	2,0	35
Ola Ullsten	fp	1978–1979	2,0	81
Louis De Geer	–	1920	1,9	23
Oscar von Sydow	–	1920	1,8	19
Genomsnitt samtliga			**3,2**	
Socialdemokratiska			3,6	
Borgerliga			2,8	

Källa: Enkät till samtliga professorer i statskunskap vid årsskiftet 2001–2002. Andelen som returnerade enkäten var 67 procent. Tabellens högra kolumn visar hur stor procentandel av dem som returnerade enkäten som angav något betyg på respektive statsminister.

uppfattning”, särskilt för 1920-talets okända statsministrar med kort ämbetstid. Inte desto mindre utkristalliserar sig vissa tydliga resultat. För flertalet statsministrar är det mer än hälften av de deltagande professorerna som är beredda att avge ett omdöme. Det finns också en förhållandevis utbredd enighet om att några statsministrar skött sin uppgift bättre än andra (tabell 4.1).

Tre statsministrar hamnar överst i denna samlade utvärdering. Beredskapstidens samlande gestalt Per Albin Hansson, det starka samhällets arkitekt Tage Erlander och det demokratiska genombrottets symbol liberalen Nils Edén, är de politiska ledare som dagens statsvetare sätter allra främst. Därefter följer landets nuvarande statsminister Göran Persson och arbetarrörelsens förste parlamentariske hövding Hjalmar Branting.

Tabellen återger för fullständighetens skull genomsnittsomdömena om alla statsministrarna. De inbördes placeringarna längst ner på listan bör dock knappast tillmätas någon betydelse, eftersom de i flera fall endast bygger på ett fåtal svar. Åtskilliga av den svenska parlamentarismens tidiga ledare har, även för den statsvetenskapliga expertisen, försvunnit in i historiens töcken.

En genomsnittsberäkning visar att statsvetarna ger de svenska statsministrarna nätt och jämnt godkänt. Det sammanlagda medeltalet blir 3,2, dvs. något över den trea som brukar betraktas som godkänt på detta slags betygsskala. En uppdelning efter statsministrarnas partitillhörighet ger tydligt utslag. Statsvetarna ger högre betyg åt de socialdemokratiska statsministrarna (medeltal 3,6). Det sammantagna betyget för de borgerliga statsministrarna (2,8) ligger under nivån för godkänt.

Regering eller opposition?

En vital opposition sägs ibland vara det yttersta hälsotecknet på en väl fungerande demokrati. Det är ingen tillfällighet att oppositionsledaren i parlamentarismens födelseland har en särställning såsom ”Her Majesty’s Loyal Opposition”. Den brittiska parlamentarismens modell kommer till fysiskt uttryck i parlamentsbyggnadens inredning. I underhuset sitter regeringen och oppositionen på var sin sida av salen, vända mot varandra. Skulle valut-

slaget leda till ändrade majoritetsförhållanden byter partierna plats med varandra.

Denna tydliga uppdelning mellan regering och opposition återfinns emellertid inte i alla parlamentariska demokratier. Det renodlade tvåpartisystemet är ett undantag, till och med i Storbritanniens egen politiska historia. Det vanliga är i stället flerpartisystem med olika slags konstellationer av regerings- och oppositionspartier. En jämförelse mellan olika länder visar att det finns betydande variationer. Den statsvetenskapliga litteraturen innehåller försök att systematisera dessa mönster. Vi följer ett av områdets standardverk, med Robert Dahl som huvudförfattare. Den parlamentariska oppositionen kan karakteriseras längs ett antal olika dimensioner: sammanhållning, inslag av konkurrens respektive samarbete, tillgång till oppositionsarenor, identifierbarhet, mål samt strategier (Dahl 1966).

Sammanhållning

Oppositionen till en regering kan uppvisa olika grader av organisatorisk sammanhållning. Den högsta graden av sammanhållning återfinns i tvåpartisystem, där det parti som befinner sig i minoritetsställning i praktiken har monopol som alternativ till regeringen. I flerpartisystem finns vanligen ett antal olika partier som står utanför regeringen, men det finns stora variationer mellan olika länder. Vissa partisystem är fragmenterade i många små partier, medan andra länder har en mer markerad koncentration till några få partier.

Begreppet sammanhållning har ytterligare en innebörd, nämligen graden av enighet och splittring inom partierna. I internationellt jämförande perspektiv utmärks de svenska partierna av mycket hög partisammanhållning. Förvisso finns det interna debatter och spänningar, som kan komma till uttryck på partikongresser och interna diskussionsplatser. Men tiden av partiklyvningar ligger långt tillbaka i historien och det finns inga organiserade interna fraktioner, exempelvis av det slag som länge kännetecknat Japans liberaldemokratiska parti.

Däremot måste den borgerliga oppositionen i Sverige karakteriseras som relativt fragmenterad när det gäller antalet partier

och deras inbördes storleksförhållanden. Väljarkårens ökande rörlighet och nya partiers inträde i riksdagen har minskat oppositionens sammanhållning.

Försöken till mer permanent borgerlig samverkan har varit föga framgångsrika. Den borgerliga trepartiregeringen sprack 1978 på kärnkraftsfrågan. Ett nytt borgerligt samarbetsförsök havererade 1981 på skattepolitiken. Kännetecknande för svensk parlamentarism är att den borgerliga regeringen 1991–1994 bestod av fyra partier, som ändå saknade egen majoritet i riksdagen och att centerpartiets ledare slutligen lämnade regeringen till följd av meningsskiljaktigheter om Öresundsförbindelsen.

Konkurrens och samarbete

I en del länder är kampen om den politiska makten ett renodlat nollsummespel. I den brittiska parlamentarismens värld tar vinnaren allt – förloraren har att vänta till nästa val. I andra system finns större möjligheter att påverka under mandatperioden. Ett extremt fall är de breda samlingsregeringar som under krigsår styrt en del av Europas länder. Mellan dessa ytterläger ryms olika former av samarbetsmodeller där partier utanför regeringen inbjuds att påverka större eller mindre delar av politiken.

Sverige kan snarast beskrivas som en samarbetsdemokrati. Särskilt under de gångna två årtiondena av minoritetsparlamentarism har svensk politik kännetecknats av olika slags samarbetskonstellationer. Under valperioden 1994–1998 var först vänsterpartiet och därefter centerpartiet regeringens främsta partner. Under de gångna fyra åren har vänsterpartiet och miljöpartiet haft motsvarande position. Regeringssamverkan har emellertid varit avgränsad till ekonomisk politik, budget och ett antal andra sakområden. I andra frågor har regeringen sökt stöd hos ett eller flera av de borgerliga partierna. Utrikes- och säkerhetspolitik har varit ett sådant viktigt undantag från det röd–gröna samarbetet.

De borgerliga partierna har därmed inte varit helt utestängda från den politiska makten, trots att de varken haft del av regeringsmakten eller omfattats av några samarbetsavtal. Dessutom finns den svenska traditionen att partierna söker bred enighet i frågor som har att göra med statsskickets grunder och nationens

förhållande till omvärlden. Särskilt under det svenska ordförandeskapet i EU våren 2001 var det tydligt att regeringen eftersträvade inrikes borgfred (Tallberg 2001). Förhållandet till oppositionen blev mer konciliant och de borgerliga partierna fick ökade möjligheter att i en anda av samförstånd påverka de svenska ståndpunkterna.

Tillgång till oppositionsarenor

De statsvetare som med Robert Dahl i spetsen har undersökt oppositionens nationella variationer fann att även tillgången till olika slags arenor kunde skilja sig kraftigt åt. I vissa system är oppositionen uteslutande hänvisad till väljararenan. Den brittiska parlamentarismen framstår åter som ett typexempel. Oppositionens enda chans är att vinna nästa val och därigenom komma i besittning av underhusets majoritetsbänkar. Inflytandet på andra arenor är i praktiken noll. De livfulla parlamentsdebatterna utgör inte primärt försök att påverka regeringen, utan vänder sig i stället främst till den allmänna opinionen.

I flerpartisystem med koalitionsregeringar är det i stället regeringsbildningen som erbjuder oppositionspartier den viktigaste arenan. Nederländernas och Italiens moderna historia är fylld med utdragna koalitionsförhandlingar, som bildat spelplats för partiernas ambitioner att skaffa sig politiskt inflytande.

Vid sin genomgång av olika politiska system fann Dahl och hans medarbetare att de nordiska länderna representerade en speciell form för oppositionsarena. De tunga intresseorganisationerna, inte minst inom arbetsmarknaden, hade utvecklat reguljära samarbetsmönster med den politiska makten. Detta korporativa system hade öppnat alternativ till den parlamentariska kanalen. Via sina kontakter med närstående intressegrupper kunde partier utanför regeringen ändå skaffa sig visst inflytande i denna variant av förhandlingsdemokrati.

Slutligen fann forskarna en grupp länder som utmärker sig genom avsaknaden av en enda dominerande oppositionsarena. I federala system såsom USA, Schweiz och Tyskland har den offentliga makten avsiktligt spridits ut i ett komplext system av regional självstyrelse, maktdelning, motvikter och konstitutionella kon-

trollorgan. Opposition i form av motmakter finns därmed från början inbyggd i systemet.

Sverige låter sig inte enkelt inordnas i någon av dessa grundkategorier. Så mycket står emellertid klart att varken den första eller sista modellen är särskilt träffande. Oppositionen är inte enbart hänvisad till väljararenan, men har heller ingen federal maktdelningsstruktur att laborera med. I det svenska fallet måste man särskilt framhäva riksdagens ställning. Till skillnad från många andra parlamentariska demokratier har oppositionspartierna relativt stort handlingsutrymme. Andra länder ger regeringen mycket större makt över parlamentets dagordning. Enskilda riksdagsledamöter har i Sverige vidsträckt oppositionsrätt och de för det interna riksdagsarbetet så betydelsefulla utskotten erbjuder också en viktig arena. Karakteristiskt nog innebär svensk samarbetstradition att oppositionspartierna erbjuds ordförandeposten i vartannat utskott.

Identifierbarhet

I den brittiska parlamentarismens klassiska modell är rollfördelningen mellan regering och opposition mycket distinkt. Motsatsen representeras av amerikansk politik, där anhängare och motståndare till den styrande makten skiftar mellan kongressens två kamrar, förvaltningen, Vita huset, domstolarna, de femtio delstaterna och de decentraliserade partierna.

Oppositionens identifierbarhet är starkt avhängig av styrelseskickets utformning. De viktigaste variationerna härvidlag bestäms av två komponenter. En faktor är valsystemets utformning, där majoritetsval och proportionella val bildar de två huvudkategorierna. Det andra elementet är huruvida den politiska makten är samlad hos centralmakten eller utspridd på olika delar av det politiska systemet (se närmare Jörgen Hermanssons bidrag i Demokratirådets rapport 1996, Petersson m.fl. 1996).

Sverige representerar en speciell kombination av dessa systemegenskaper. Valsättet är proportionellt och makten är jämförelsevis koncentrerad. Dessa två bestämningsfaktorer pekar åt delvis skilda håll och gör att den parlamentariska oppositionen i

Sverige, särskilt på den borgerliga sidan, enbart i vissa avseenden kan sägas vara klart identifierbar.

På grund av det svaga inslaget av maktdelning i det svenska systemet finns det relativt få andra pretendenter till den politiska makten. Spelet om regeringsmakten utgör det nav kring vilket det politiska livet kretsar. Oppositionen framstår därmed främst som negativt bestämd, som den eller de politiska grupperingar vilka för tillfället inte har tillträde till Rosenbad. Eftersom svensk politik under så lång tid dominerats av socialdemokratiska regeringar får den borgerliga självuppfattningen en negativ karaktär.

Det proportionella valsättet bidrar, som redan nämnts, till att förstärka den borgerliga splittringen. Den socialdemokratiska regeringen motsvaras därför inte av något mer varaktigt och samlat, tydligt urskiljbart, borgerligt alternativ.

Mål

I ett mera vidsträckt historiskt och jämförande perspektiv blir det uppenbart att den politiska oppositionens mål kan anta synnerligen olika karaktär. En revolutionär oppositionsrörelse har målet att omstörta hela samhällsskicket. Även inom demokratins ram har det funnits oppositionspartier som eftersträvar mer genomgripande strukturreformer. Omfattande program för förstatligande av näringslivet, eller långtgående privatiseringar av offentliga välfärdsinrättningar, är exempel på sådana systemskiften. En typ av opposition syftar till att förändra det politiska styrelseskicket; ett exempel är tidigare skedens rörelser för kvinnlig rösträtt, ett annat regionala självständighetsrörelser.

Men redan när Robert Dahl sammanfattade sina observationer vid 1960-talets mitt stod det klart att oppositionen i de etablerade demokratierna höll på att skifta karaktär. Den strukturella oppositionen, den som syftar till mer omfattande förändringar av den rådande samhällsordningen, höll på att ebba ut. Demokratins vardag kom alltmer att präglas av icke-strukturell opposition, som inom den befintliga ordningen nöjde sig med att kräva en alternativ inriktning på de politiska reformerna eller som helt enkelt stannade vid att försöka byta de styrande mot sina egna personer.

Även andra iakttagelser vid samma tid uppmärksammade samma tendens, men drog ännu mer vittgående slutsatser. Daniel Bell proklamerade ideologiernas död och i svensk debatt blev det främst Herbert Tingsten som tecknade detta framtidsperspektiv av falnande idédebatt och en politik som alltmer förvandlas till teknisk administration (Bell 1965, Tingsten 1966). Bilden av idéernas successiva reträtt ur politiken har visserligen vederlagts av empirisk forskning (Lewin 1967). Men det går hur som helst att konstatera att spännvidden i det partipolitiska åsiktsspektrat har minskat åtminstone i vissa avseenden, särskilt under det senaste årtiondet. Gårdagens strider mellan ismerna har ersatts av meningsskiljaktigheter över skatteskalor, bidragsnivåer och karensdagar.

Tendensen till minskande åsiktsskillnader i partipolitiken är förvisso inte linjär och automatisk, utan kan vid enskilda val brytas genom tydligare och mer polariserade åsiktsbrytningar. Men överlag utgör den avsmalnande åsiktsbredden ett problem för oppositionen. Vad ska man göra när regeringen redan gjort det som man kräver?

Strategier

Styrelseskickens variationer och tillgången till olika slags arenor innebär att en opposition har möjlighet att välja mellan många olika strategier för att nå sina mål. Man kan koncentrera sina resurser på att försöka vinna val. Oppositionen kan också inrikta sig på att nå förhandlingsframgångar under regeringsbildning och på den parlamentariska arenan. Ett korporativt system med förhandlande intresseorganisationer öppnar ytterligare vägar. Ett pluralistiskt samhälle erbjuder dessutom möjligheter att påverka via påtryckningar, mediekontakter, rättsväsendet, lokala och regionala organ, statliga myndigheter och olika kombinationer av dessa strategier.

I internationellt perspektiv kan den borgerliga oppositionen i Sverige knappast sägas lida brist på strategiska möjligheter. Även om arbetarrörelsen under lång tid behärskat den politiska makten finns det viktiga delar av samhällslivet som ligger utanför dess egid. Näringslivet, rättsväsendet och flertalet morgontidningar är

exempel på institutioner som socialdemokratin inte brukar räkna som sitt revir. Borgerligt styrda landsting och kommuner ger också oppositionen en viktig plattform.

Oppositionens svaghet

Robert Dahls systematisering i oppositionens olika dimensioner bidrar till att kasta ljus över den svenska oppositions starka och svaga sidor. I flera olika avseenden går det inte att hävda att oppositionen i allmänhet, och den borgerliga i synnerhet, skulle vara speciellt missgynnad. Partisammanhållningen är stark, svensk samarbetstradition inbjuder till åtskilliga påverkansmöjligheter, tillgången till oppositionsarenor är inte mindre väl tillgodosedd än i andra parlamentariska demokratier, frånvaron av konkurrerande maktcentra förstärker riksdagsoppositionens urskiljbarhet och svensk samhällsstruktur erbjuder ett relativt stort antal påverkansmöjligheter.

När dessa faktorer sorterats bort återstår två omständigheter som förklarar den borgerliga oppositionens svaghet. En omständighet är den åsiktsmässiga konvergensen i den partipolitiska debatten. När flertalet partier får alltmer sammanfallande uppfattningar om marknadsekonomi, generell välfärdspolitik, EU-medlemskap och säkerhetspolitik minskar utrymmet för en trovärdig opposition.

Det är den partimässiga splittringen som framstår som den allvarligaste akilleshälen. Frånvaron av ett mer sammanhållet alternativ till den socialdemokratiska regeringsmakten bidrar till asymmetrin och bristen på maktväxling i svensk politik.

En skuggregering av brittisk modell vore en möjlighet att inom ramen för proportionalismen erövra majoritetsdemokratin åter. Ett sådant tydligt regeringsalternativ skulle ge den politiska oppositionen skarpare profil och bidra till att göra valet mer meningsfullt för väljarna.

5 Parlamentarismens mekanismer

Painlevé, Briand, Herriot, Poincaré, Briand, Tardieu, Chautemps, Tardieu, Steeg, Laval, Tardieu, Herriot, Paul-Boncour, Daladier, Sarraut, Chautemps, Daladier, Doumerque, Flandin, Buisson, Laval, Sarraut, Blum, Chautemps, Blum, Daladier, Reynaud, *Petain*: Frankrikes regeringar under åren 1925–1940.

Orlando, Nitti, Giolitti, Bonomi, Facta, *Mussolini*: Italiens regeringar 1919–1922.

Ebert, Scheidemann, Bauer, Müller-Franken, Fehrenbach, Wirth, Cuno, Stresemann, Marx, Luther, Brüning, von Papen, von Schleicher, *Hitler*: innehavare av posten som Tysklands rikskansler under perioden 1919–1933.

När Herbert Tingsten år 1933 gav ut sitt stora översiktsverk om den författningspolitiska utvecklingen under det gångna halvseklet blev titeln olycksbådande: *Demokratiens seger och kris.* Förhoppningarna under striderna för parlamentarism och allmän rösträtt hade bytts i bitter besvikelse. Europas unga demokratier dukade under en efter en. Regeringsfrågan visade sig vara akilleshälen. Svaga och kortlivade ministärer avlöste varandra.

Tingsten konstaterade: ”I de parlamentariska staterna har den sociala differentieringen och den härav följande partisplittringen försvårat uppkomsten av fasta majoriteter och därmed av regeringsbildning och regeringsledning. De snabbt skiftande parlamentariska kombinationerna ha icke kunnat bilda underlag för handlingsdugliga regeringar.” Därmed minskade människornas förtroende för demokratins samhällsordning. Alternativen framstod som alltmer lockande. ”Längtan efter en stark regering blir i kritiska situationer en tillgång för aktiva riktningar, som eftersträva diktaturen” (Tingsten 1933, s. 62).

Sverige hade samma problem och höll på att gå samma väg. Tage Erlander har vittnat om sitt missmod under minoritetsregeringarnas 1920-tal. Förväntningarna hade varit stora. ”Men det

blev inte mycket av reformverksamhet. Den svenska riksdagen blev liksom den tyska Weimarrepublikens riksdag förlamad genom bittra strider mellan partier som såg som sin främsta uppgift att hindra konkurrenspartierna från att förverkliga sina program.” Erlander fortsätter: ”Vi unga var förtvivlade. Vi såg bristerna, och vi visste att folkmajoriteten ville avskaffa dem. Men de politiska partierna balanserade varandra. Föga blev uträttat” (Erlander 1979, s. 95 f.).

Den historiska erfarenheten visar således vilken som är den representativa demokratins svagaste länk. Det räcker inte med att den allmänna rösträtten ger medborgarna makten att välja sina företrädare till ett parlament. Parlamentet måste också i sin tur kunna ge landet en stark styrande makt.

Parlamentarismens mekanismer handlar framför allt om hur regeringar tillsätts och hur de avgår. Dessa spelregler utgörs av en kombination av formella bestämmelser, som vanligen återfinns i landets grundlag, och av informell praxis som utbildats efter hand. I detta kapitel ser vi på de svenska reglerna i ett internationellt perspektiv. Den fråga som står i centrum för denna rapport är hur parlamentarismen bör utformas för att väljarna effektivast ska kunna utkräva ansvar.

Svensk parlamentarism

Det parlamentariska genombrottet i Sverige vid 1920-talets början ägde rum utan att grundlagen ändrades. Det skulle dröja ett halvsekel innan regeringsformen moderniserades. Genom en partiell grundlagsrevision infördes regler om misstroendeförklaring år 1971. När den nya regeringsformen trädde i kraft år 1975 var en av de politiskt mest centrala delarna bestämmelserna om regeringsbildning.

Konstitutionell reglering

Regeringen består av statsministern och övriga statsråd. Statsministern utses av riksdagen. Talmannen har i uppgift att, efter samråd med partiledarna och de vice talmännen, lägga fram förslag

till statsministern. Om mer än hälften av riksdagens ledamöter röstar mot förslaget är det förkastat, i annat fall är det godkänt. Nedlagda röster räknas därför som ett passivt accepterande av statsministerkandidaten. Skulle, vilket ännu inte hänt, talmannens förslag förkastas så upprepas proceduren. Om riksdagen fyra gånger förkastat talmannens förslag hålls nyval.

Efter det att riksdagen godkänt förslaget om ny statsminister ska denne så snart som möjligt anmäla övriga statsråd för riksdagen. Regeringsskiftet äger sedan rum vid en särskild konselj inför statschefen.

En regeringsbildning sker då den tidigare regeringens statsminister avgår frivilligt, avlider eller avsätts av riksdagen.

Riksdagen kan utkräva politiskt ansvar av regeringen genom att rikta misstroendeförklaring antingen mot ett enskilt statsråd eller mot statsministern. I det senare fallet tvingas hela regeringen att avgå. Enligt regeringsformen kan riksdagen förklara att ett statsråd inte åtnjuter riksdagens förtroende. Ett sådant yrkande kan läggas fram av minst en tiondel (dvs. 35) av riksdagens ledamöter. En misstroendeförklaring fordrar att mer än hälften av riksdagens ledamöter stödjer förslaget. Nedlagda röster räknas som ett passivt stöd för regeringen. Så länge inte 175 ledamöter röstar mot regeringen sitter den alltså kvar, vilket är ett uttryck för principen om negativ parlamentarism.

Riksdagen har också en möjlighet att utkräva juridiskt ansvar av regeringens ledamöter. Den som är eller har varit statsråd kan fällas till ansvar för brott i utövningen av statsrådstjänsten, men endast om vederbörande därigenom grovt har åsidosatt sin tjänsteplikt. Sådant åtal beslutas av Konstitutionsutskottet och prövas av Högsta domstolen. Åtal väcks i praktiken aldrig.

Reglerna i praktiken

De årtionden som förflutit sedan reglernas tillkomst ger nu underlag för en utvärdering av regeringsformen. Bestämmelserna om regeringsbildning har tillämpats tio gånger.

Vid fyra tillfällen har den parlamentariska situationen varit klar. Talmannen behövde inte lång tid för att finna ut att Thorbjörn Fälldin kunde bilda en borgerlig majoritetsregering 1976

och att socialdemokraterna med Olof Palme som ledare skulle ta hand om regeringsmakten efter valet 1982. Inte heller föranledde det något ifrågasättande att Ingvar Carlsson tog över som statsminister efter Palmes bortgång 1986 och att Göran Persson efterträdde Ingvar Carlsson år 1996.

Men vid sex tillfällen har läget varit oklart. Det krävde flera sonderande rundor innan talmannen år 1978 föreslog Ola Ullsten som statsminister i en folkpartistisk minoritetsregering. Också efter valet 1979 och efter den borgerliga regeringskrisen 1981 rådde osäkerhet om hur regeringsfrågan skulle lösas. Regeringskrisen 1990 är unik så till vida att regeringens avgång föranleddes av ett voteringsnederlag i riksdagen (se rutan s. 115). Också efter valen 1991 och 1994 behövde talmannen en serie överläggningar innan förslag om statsminister kunde överlämnas till riksdagen. Valnederlaget 1998 föranledde emellertid inte statsministern att inlämna sin avskedsansökan och talmannen fick därmed ingen anledning att agera.

Ingen av regeringsbildningarna har varit tidsmässigt utdragen; inom några veckor har landet fått en ny regering. Men riksdagens fragmentering och minoritetsparlamentarismen har lett till ökad osäkerhet om vilken regering som kan bildas.

Grundlagsreglerna har inte bidragit till att gynna bildandet av majoritetsregeringar. Sedan regeringsformens tillkomst har sådana endast förekommit under de borgerliga trepartikoalitionerna 1976–1978 och 1979–1981. Räknar man i proportioner har Sverige styrts av majoritetsregeringar i 11 procent av den förflutna tiden; minoritetsregerandets 89 procent framstår därmed som helt dominerande.

Taktisk författningspolitik

Det parlamentariska styrelsesättets utformning har stor inverkan på partikonstellationer och samarbetsmönster. Institutioner skapar incitament. Dagens svenska ordning bygger på överväganden och beslut under 1960-talet. I boken *Vägen till enkammarriksdagen* har statsvetaren Björn von Sydow skildrat denna viktiga fas i vår politiska historia. Som forskare hade han tillgång till Tage Erlanders privata dagboksanteckningar.

Regeringskrisen 1990

Torsdagen den 15 februari 1990 klockan 18.35 inlämnade Ingvar Carlsson sin avskedsansökan. Regeringskrisen var ett faktum.

Regeringen hade lagt fram ett förslag om två års frysning av löner, priser och utdelningar samt skärpt lagstiftning mot strejker. Stoppaketet hade syftet att dämpa överhettningen i svenskekonomi. Inför riksdagsdebatten hade statsministern förklarat att regeringen skulle avgå om förslaget fälldes. Både vänsterpartiet och den borgerliga oppositionen röstade emot och regeringens proposition avslogs med 190 röster mot 153.

Redan under talmannens inledande sonderingar stod det klart att det inte fanns förutsättningar att bilda en ny regering grundad på de partier som röstat nej. Talmannen gav då i uppdrag till Carl Bildt att försöka bilda en borgerlig trepartiregering. Efter en förlängd tidsfrist meddelade Bildt att han misslyckats.

Budet gick därmed tillbaka till Ingvar Carlsson. Eftersom vänsterpartiet nu röstade ja kunde riksdagen den 26 februari godkänna förslaget. Ingvar Carlsson kom därmed tillbaka som statsminister i en socialdemokratisk minoritetsregering. Finansminister Kjell-Olof Feldt hade avgått vid regeringskrisen och ersattes nu av Allan Larsson; även Erik Åsbrink blev statsråd i finansdepartementet.

Krisen för svensk ekonomi blev allt djupare och yttrade sig bland annat i räntekris och stigande inflation. I oktober 1990 lade regeringen fram ett nytt åstramningspaket, som bland annat signalerade att regeringen avsåg att söka medlemskap i EU. I maj 1991 beslöt Riksbanken att binda kronan till ecun. I augusti 1991 presenterade regeringen ett sysselsättningspaket.

Regeringskrisen i februari 1990 visade att det politiska systemet var handlingsförlamat vid en tidpunkt då politiska beslut var nödvändiga för att bemästra den ekonomiska krisen. Viktig tid gick förlorad och det var en politiskt försvagad regering som återkom. Frågan är om det går att göra en beräkning av de ekonomiska konsekvenserna av den politiska handlingsförlamningen. Hur mycket skulle folkhushållet ha kunnat spara om rätt beslut fattats vid rätt tid? Minoritetsparlamentarismen har ett högt pris, räknat i samhällsekonomiska kostnader.

Källor: 1989/90:KU30, Jonung 1999.

”Erlanders ursprungliga huvudsyfte med kommunala sambandet var ju att åstadkomma ett valsystem av samma slag som första kammarens, där man inte riskerade borgerlig samverkan som konsekvens”, konstaterar von Sydow (1989, s. 311). ”Borgerlig politisk splittring på riksnivå skulle stimuleras av detta proportionella valsystem, utan incitament till valsedelsamverkan” (1989, s. 283).

Björn von Sydow fortsätter: ”Med en viss tillspetsning kan man säga att riksproportionaliteten kom till stånd för att de borgerliga

ansåg att genom den skulle sannolikheten öka för alla andra regeringar än socialdemokratiska med egen majoritet i riksdagen. Och för att socialdemokraterna ansåg att riksproportionaliteten ändå inte skulle minska sannolikheten för regeringsställning för socialdemokratin."

Det är sålunda socialdemokraternas författningspolitik som utgör en del av förklaringen till den borgerliga splittringen. Borgerligheten ville försvaga socialdemokratin och socialdemokraterna ville försvaga de borgerliga.

I bokens avslutande del gör Björn von Sydow följande tänkvärda reflektion. "Det genomgående är också att partierna antar konstitutionella ståndpunkter som tenderar att medföra parlamentarisk egennytta för det egna partiet. Man framför inte en ståndpunkt som kan förväntas gynna motståndare och missgynna det egna partiet. I själva verket är utgångspunkten snarare att åstadkomma förändringar eller slå vakt om ett system som har en tendens att gynna det egna partiet. Partierna strävar alltså genomgående, med några undantag, att med sin konstitutionella politik åstadkomma bästa möjliga maktpositioner för det egna partiet eller åtminstone att motverka sådana för motståndare."

Denna skildring är en beskrivning av den faktiskt förda författningspolitiken och de bevekelsegrunder som var styrande. Konklusionen om de taktiska övervägandenas dominans behöver varken leda till moraliserande eller uppgivenhet. Slutsatsen kan lika gärna ses som en uppmaning till fördjupad författningsdebatt. De parlamentariska spelreglerna kan ordnas på alternativa sätt. En utblick över de europeiska grannarna kan ge impulser också för svensk konstitutionell diskussion.

Att bilda en regering

Minoritetsregeringar är ingen naturnödvändighet, inte ens i parlamentariska flerpartisystem. Det finns länder där i stället majoritetsregeringar utgör regeln. Skillnaderna mellan länderna kan bero på ett antal olika faktorer, exempelvis historiska traditioner, samarbetskultur och ideologisk närhet mellan partierna. Konstitutionella regler spelar dessutom stor roll. En del politiska system

har regler som avsiktligt utformats så att de ska underlätta tillkomsten av majoritetsregeringar.

Åland: alltid majoritetsregeringar

Fram till 1988 tillsattes Ålands regering, landskapsstyrelsen, genom proportionella val. Det innebar att landskapsstyrelsen alltid var en form av tvångssamlingsregering. Numera tillsätts landskapsstyrelsen parlamentariskt. Proceduren förutsätter förhandlingar mellan de politiska grupperna i lagtinget och hela landskapsstyrelsen måste åtnjuta förtroende från majoriteten i lagtinget, som är Ålands parlament. Landskapsstyrelsen måste stödja sig på ett flertal i lagtinget. Någon minoritetsregering kan inte tillsättas.

I inledningsskedet av en landskapsstyrelsebildning har lagtingets talman en aktiv roll. Efter förhandlingar med de politiska grupperna framlägger talmannen ett förslag till regeringsbildare. Förslaget utgör ett paket med personsammansättning och handlingsprogram. Får förslaget stöd av minst hälften av lagtingets ledamöter så har en ny landskapsstyrelse tillsatts.

I det fall förhandlingarna inte leder till resultat inom 28 dagar, eller om två förhandlingsomgångar strandat, väljs landskapsstyrelsen genom proportionellt val på samma sätt som före parlamentarismens införande. Därmed bildas en samlingsregering.

De åländska reglerna är ett exempel på ett politiskt system som alltid tillförsäkrar att det finns en majoritetsregering.

Tyskland: positiv parlamentarism

Utan att gå så långt som det åländska exemplet, som i praktiken innebär ett förbud mot minoritetsregeringar, finns det flera konstitutioner som innehåller kraftiga incitament för att få till stånd majoritetsregeringar.[1] Det betyder vanligen att parlamentet ge-

[1] Den internationella jämförelsen i denna rapport bygger på en specialundersökning av Lars Davidsson, SNS och statsvetenskapliga institutionen vid Uppsala universitet. En mer detaljerad kartläggning av olika länders författningar, samt ytterligare litteraturreferenser, återfinns i Davidsson (2002).

nom en särskild omröstning i förväg (investitur) måste godkänna den tillträdande regeringen. Med positiv parlamentarism avses just att regeringen har explicit stöd av parlamentet. Negativ parlamentarism, av exempelvis svenskt slag, innebär däremot att regeringen sitter kvar så länge parlamentets flertal inte fäller den.

Den tyska grundlagens tillkomst 1949 präglades starkt av Weimarrepublikens parlamentariska kris. Tyskland utgör ett typexempel på positiv parlamentarism. Presidenten lägger fram förslag om en förbundskansler som regeringsbildare. För att kandidaten ska bli vald fordras en absolut majoritet i den direktvalda förbundsdagen. Om förslaget inte får stöd kan förbundsdagen själv välja en förbundskansler. Också i denna andra omgång fordras absolut majoritet. Misslyckas även detta försök kan förbundsdagen ånyo välja kansler; denna gång räcker det med relativ majoritet. I detta fall kan presidenten dock upplösa förbundsdagen och utlysa nyval. Stora ansträngningar läggs således ned på försöken att få till stånd en regering som kan påräkna majoritetsstöd i förbundsdagen.

Finland: breda koalitioner

Finlands nya grundlag från 2000 innehåller också en principiellt intressant lösning av regeringsbildningens problem. Bakgrunden är att den finländske presidentens inflytande över regeringsbildningen har minskat. Regeln nu är att riksdagen väljer statsminister. Närmare bestämt stadgas att proceduren ska tillgå på följande sätt.

Innan statsministern väljs förhandlar riksdagsgrupperna om regeringsprogrammet och statsrådets sammansättning. Utifrån resultatet av dessa överläggningar meddelar presidenten efter att ha hört riksdagens talman vem som är statsministerkandidat. Om kandidaten vid öppen omröstning i riksdagen har fått mer än hälften av de avgivna rösterna, väljs han eller hon till statsminister. Får kandidaten inte den majoritet som krävs, ska en ny kandidat ställas upp i samma ordning. Om inte heller den nya kandidaten får mer än hälften av de avgivna rösterna, ska valet av statsminister förrättas genom öppen omröstning i riksdagen. Den som härvid får flest röster blir vald.

Huvudregeln är alltså positiv parlamentarism, i den meningen

att det i första omröstningen krävs en absolut majoritet av de avgivna rösterna för att bli vald. Skulle det finnas flera kandidater, och ingen av dessa samlar tillräckligt flertal, räcker det i den andra omröstningen med relativ majoritet.

Under de senaste årtiondena har Finland haft breda koalitioner med majoritet i riksdagen. De nya grundlagsreglerna ger uttryck för denna åstundan att skapa handlingsfähiga regeringar.

Koalitionsförhandlingar

Vissa länders konstitutioner innehåller en svagare form av positiv parlamentarism. Visserligen krävs positivt stöd vid en sär-skild omröstning i parlamentet, men det behövs inte absolut majoritet utan räcker med relativt flertal. Till denna kategori hör Belgien, Italien, Irland och Grekland. Också Luxemburg och Nederländerna brukar räknas hit, även om reglerna här snarare satts genom praxis än genom formella grundlagsparagrafer.

Det innebär att det finns flera varianter av modellen med investitur, dvs. att parlamentet måste godkänna en ny regering genom en uttrycklig omröstning. I de konstitutioner som innehåller ett sådant krav skiljer sig omröstningsreglerna åt. Åland är den mest långtgående formen, med sitt tvång till majoritetsregeringar. I Tyskland fordras att en absolut majoritet av förbundsdagens ledamöter accepterar förslaget till förbundskansler. Nästa steg är den modell som representeras av Finland och Grekland. En ny regering behöver visserligen endast stöd av en relativ majoritet av parlamentets samtliga ledamöter, men väl en absolut majoritet av de närvarande. Bland systemen med investitur utgör Sverige det land där det är enklast att bilda regering, eftersom proceduren bygger på den negativa parlamentarismens modell. Här godkänns förslaget till statsminister så länge inte ett absolut flertal röstar emot.

Sambandet mellan konstitutionella regler och regeringarnas sammansättning är väl belagt i statsvetenskapliga undersökningar. Regler om negativ parlamentarism ökar sannolikheten för minoritetsregeringar. Regler om positiv parlamentarism tenderar att ge majoritetsregeringar (De Winter 1995).

Det är också ett faktum att den positiva parlamentarismens hårdare krav vid själva regeringsbildningen visat sig leda till ge-

nomsnittligt sett mer utdragna regeringsförhandlingar (Bergman 1993). Att ett enda politiskt parti får egen majoritet i parlamentet är ett alltmer sällsynt undantag i samtida europeisk politik. En majoritetsregering blir därmed i praktiken liktydig med en koalitionsregering.

Förhandsinformation till väljarna

Majoritetsregeringar i flerpartisystem har därför både fördelar och nackdelar från väljarsynpunkt.

Fördelen är att åtskillnaden mellan regering och opposition blir tydligare. En minoritetsregering tvingas att söka parlamentariskt stöd från ett eller flera oppositionspartier, vilket innebär att svarsfördelningen blir mer diffus. En majoritetsregering kan, så länge det inte uppstår interna revolter, förlita sig på ett fast stöd i parlamentet.

Koalitionsregeringars nackdel är att regeringsbildningen ofta äger rum i skymundan. Förhandlingarna om hur taburetterna ska fördelas och hur regeringsprogrammet ska kompromissas ihop sköts vanligen av partiledningarna utanför offentlighetens ljus. Väljarnas inflytande blir därmed på sin höjd indirekt. På valdagen bestämmer väljarna partiernas inbördes storleksförhållanden. Men makten över vad som händer därefter överlämnas till förhandlande politiker.

I debatten har det rests förslag som syftar till att ge väljarna större inflytande över regeringsbildningen. En tanke går ut på att tvinga partierna att avge en förhandsdeklaration om regeringsavsikt. Ett parti som avser att ingå i en koalitionsregering skulle därmed redan före valet ange vilket eller vilka partier som man tänker bilda regering med.

För att utröna om en sådan modell bedöms vara realistisk har vi ställt en fråga till en expertpanel bestående av svenska statsvetarprofessorer. Frågan ställdes i samma undersökning som den statsministerutvärdering som presenterades i föregående kapitel. Svaren redovisas i tabell 5.1.

Det råder ingen samstämmighet bland de svenska statsvetarna. En tredjedel av de tillfrågade är gynnsamt inställda till förslaget, men flertalet är negativa.

Som en komplettering av denna svenska expertpanel har vi översatt frågorna till engelska och låtit ett antal utländska kolleger besvara dem. I samband med Demokratirådets seminarium i januari fick deltagarna från Wissenschaftszentrum i Berlin ta ställning till förslaget om förhandsdeklaration beträffande regeringsavsikt. Alla utom en stödde tanken.

En annan kvalificerad grupp bedömare utgörs av de sju internationella forskare som mottagit Skytteanska priset i statsvetenskap, vilket utdelas årligen sedan 1995. Dessa pristagare är Robert A. Dahl, Juan J. Linz, Arend Lijphart, Alexander George, Elinor Ostrom, Fritz W. Scharpf och Brian Barry. Samtliga besvarade vår enkät.

Bland dessa internationellt ledande statsvetare utkristalliseras ingen enhetlig opinion. Endast en av dem svarade obetingat positivt, tre var negativa och de återstående tre fann det vanskligt att ta ställning. Också här bidrar de skriftliga motiveringarna till att nyansera svaren, vilka återges i svensk översättning (se separat ruta). Svarspersonerna har fått vara anonyma.

Expertsvaren kan summeras så att det finns en hel del förståelse för bevekelsegrunden bakom förslaget om förhandsdeklaration om regeringsavsikt. Väljarnas inflytande över regeringsbildningen skulle öka. Men endast ett mindretal vill upphöja förslaget till en allmän regel. Knappast någon vill lagfästa regeln; flera uttrycker dessutom tvivel över att en sådan konstitutionell reglering över huvud taget skulle vara möjlig.

Regeringsbildningen i ett flerpartisystem återstår därmed som ett av den representativa demokratins olösta problem. Flera olika önskemål står emot varandra. Kravet att väljarna ska ha mer direkta möjligheter att utkräva ansvar och påverka regeringens sammansättning är sällan det som väger tyngst.

Att avsätta en regering

Att parlamentet kan avsätta regeringen i parlamentariska system är inte bara sant, utan en truism, själva definitionen för begreppet parlamentarism. Mer anmärkningsvärt är att parlamentets makt att åstadkomma förändringar i regeringens sammansättning skil-

Tabell 5.1 Förhandsdeklaration om regeringsavsikt

	Procent
”Enligt ett förslag skall ett parti som avser att ingå i en koalitionsregering redan före valet ange vilket eller vilka partier som man tänker bilda regering med.”	
Bra förslag, som borde genomföras	32
Dåligt förslag, som inte borde genomföras	65
Ingen uppfattning	3
Summa procent	100
Antal svarspersoner	31

Källa: Enkät till samtliga professorer i statskunskap vid årsskiftet 2001/2002 . Andelen som returnerade enkäten var 67 procent.

Kommentarer till svaret ”bra förslag”:
Skapar klarhet inför väljarna vad beträffar möjliga regeringsalternativ.
– Borde vara en självklar praxis – ett slags moraliskt imperativ.
– Under förutsättning att vi talar om en frivillig överenskommelse som så småningom blir norm. Lagstiftning känns både otrevligt och orealistiskt.
– Det får bli en fråga om moral förstås, det går rimligen inte att lagstifta om sådant.
– Det vore en bra praxis. Jag anser dock inte att det vore lämpligt med en rättslig reglering med denna innebörd.

Kommentarer till svaret ”dåligt förslag”:
– Skulle kunna blockera regeringsbildningen. Väljarna väljer riksdag, inte regering.
– Alla partier skall röstmaximera, efter val blir det förhandlingar.
– Partierna måste ha frihet att förhandla/bedöma strategi från valresultatet.
– Sådant bör inte regleras, bör vara öppet för partierna att ge besked om.
– Ofta vet man inte vad man vill förrän man vet vad man har – och det avgörs i detta fall av valet och den efterföljande processen.
– Det är viktigt med flexibilitet eftersom handlingskraftiga regeringar behövs för att styra landet.

jer sig såpass mycket mellan olika länder. Olikheterna gäller både formella och informella regler för regeringars avgång (Davidsson 2002).

Regeringar söker förtroende

I en del länder har regeringen själv möjlighet att pröva om den åtnjuter parlamentets förtroende att ställa kabinettsfråga. Enligt

Förhandsdeklaration om regeringsavsikt: svar från skytteanska pristagare

– Det vore önskvärt dels om antalet möjliga koalitioner som rimligen kan uppstå är begränsat till, säg tre eller fyra, dels om partiernas uttalade preferenser skulle passa samman så att det vore möjligt att förutsäga vilka koalitioner som skulle bildas för varje givet valresultat. Svaret beror sålunda på omständigheterna.

– Varför reglera detta? Partierna gör så om det verkar väljarmässigt lovande och de gör inte så om de inte kan förutspå eftervalskonstellationerna.

– För att åstadkomma insyn och möjliggöra ansvarsutkrävande är det önskvärt att väljarna vet, när de röstar på ett parti, med vilket eller vilka partier som det avser att bilda koalition med. Men jag är mycket tveksam till att göra detta till en generell regel, allra minst rättsligt bindande (om det ens vore möjligt). Om partier kan bilda alternativa, potentiella koalitioner så är det bra. Men om så inte är fallet så kan väljarna ändå rösta på grundval av partiernas program och förlita sig på att partierna slåss för sina program, och därmed sina väljares önskningar, när de går in i koalitionsförhandlingar. Jag ser inte något i grunden odemokratiskt med detta.

– Bekymret är att valutslaget kan bli annorlunda än förväntningarna. De partier som försöker bilda en koalition före valet kanske inte får tillräckligt många röster. I så fall kanske det största partiet måste ändra sin förvalsposition för att kunna bilda regering.

– Det skulle gå emot den representativa demokratin sedan Sièyes och Burke: tillbakavisandet av det imperativa mandatet. Även om jag är mot i princip och på teoretiska grunder så erkänner jag att det finns några omständigheter då partierna kan offentliggöra sina intentioner före valet. Ett exempel är Tyskland under den period då de tre relevanta partierna var socialdemokraterna, kristdemokraterna och liberalerna. En del väljare ville att liberalerna skulle överleva, men under förutsättning att de skulle bilda en koalition som stödde den förbundskansler som de tyckte bäst om.

Tysklands grundlag kan förbundskanslern ställa en sådan förtroendefråga. En absolut majoritet av förbundsdagen måste då rösta för regeringen, annars kan presidenten, på förbundskanslerns förslag, upplösa parlamentet, såvida inte en kanslerkandidat kan accepteras. I Tyskland finns alltså ett instrument för att stämma av om regeringen befinner sig i politisk harmoni med parlamentet. Om regeringskrisen inte kan lösas hänskjuts frågan till väljarna för avgörande. Nyval är den yttersta lösningen.

Även i Frankrike kan det parlamentariska förtroendet prövas på regeringens initiativ. En förtroendefråga kan gälla regeringsprogrammet eller en allmän politisk deklaration. Förtroendeomröstningen kan också länkas till ett lagförslag. Lagen går då igenom såvida inte en absolut majoritet av nationalförsamlingen röstar för en misstroendeförklaring mot regeringen. Därmed ökar regeringens möjlighet att få igenom sina förslag mot ett trilskande parlament. Ett hot om avgång och regeringskris räcker ofta för att stävja revoltungar.

Också i ett antal andra länder finns regeringens möjlighet att begära förtroendeomröstning inskriven i grundlagstexten. Det gäller exempelvis Belgien, Grekland, Portugal och Spanien samt nyvordna demokratier såsom Bulgarien, Tjeckien, Estland, Ungern, Polen, Rumänien, Slovakien och Slovenien.

Även om formella grundlagsregler saknas finns en sådan procedur också i andra länders parlamentariska praxis. Sverige hör till denna kategori, men möjligheten utnyttjas relativt sällan. Ett spektakulärt exempel gavs dock 1990, då regeringen Carlsson avgick efter att ha förlorat en viktig omröstning i riksdagen.

Parlament uttalar misstroende

Parlamentet kan också på eget initiativ pröva om ministrarna har tillräckligt politiskt stöd för att kunnat sitta kvar. Också när det gäller denna centrala del av det parlamentariska systemet finns det åtskilliga variationer bland de europeiska staterna.

I en del länder gäller omröstningen hela regeringen som kollektiv. Så är fallet i exempelvis Tyskland, Belgien, Irland, Italien, Portugal, Spanien, Bulgarien, Tjeckien, Ungern och Rumänien.

Andra system erbjuder dessutom parlamentet möjlighet att rikta misstroendeförklaring mot en enskild minister.

Den svenska regeringsformen innebär att en tiondel av riksdagens ledamöter kan väcka yrkande om misstroendeförklaring. Denna möjlighet har utnyttjats vid fyra tillfällen: mot statsminister Fälldin 1980 om den ekonomiska politiken, mot utrikesminister Bodström 1985 i samband med ubåtskränkningar, mot statsminister Persson 1996 angående ett uttalande om stabiliteten i Kina och ånyo mot Persson efter det socialdemokratiska valnederlaget 1998 (Algotsson 1999, s. 208). Hittills har metoden varit verkningslös i det avseendet att yrkandet aldrig samlat tillräckligt flertal. Regeringen, eller det berörda statsrådet, har därmed kunnat sitta kvar. I två fall, 1981 och 1988, har hotet om misstroendeförklaring möjligen fått en viss indirekt effekt (Lewin 1996, s. 162).

Ett förslag om misstroendeförklaring väcker alltid debatt och ger oppositionen ett tillfälle att dra uppmärksamheten till sig, men själva omröstningen har snarast bidragit till att demonstrera oppositionens maktlöshet. De svenska reglerna illustrerar också att omröstningsreglernas utformning kan få stor politisk betydelse. Här krävs det att ett absolut flertal av riksdagens ledamöter uttryckligen röstar för förslaget om misstroendeförklaringen. Ledamöter som avstår eller är frånvarande räknas därmed i praktiken som ett stöd för den sittande regeringen.

Ytterligare ett krav för att få till stånd ett regeringsskifte finns i Tyskland. Förslaget om misstroendeförklaring måste innehålla förslag till ny kandidat till posten som förbundskansler. Denna modell med konstruktivt misstroendevotum infördes i den tyska grundlagen som en spärr mot det slags instabila minoritetsparlamentarism som bidrog till Weimarrepublikens sönderfall. En liknande bestämmelse i den svenska grundlagen skulle öka sannolikheten för att landet får starka regeringar.

Ökat väljarinflytande?

Parlamentarismens mekanismer handlar sålunda om förhållandet mellan den lagstiftande och den verkställande delen av statsmakten, mellan parlamentet och regeringen. Det folkliga inslaget

består i att väljarna utser parlamentet. Men frågan är om man därutöver kan finna kompletterande vägar för väljarnas inflytande. En del länder har gjort sådana försök.

Folkvald statsminister

I Japan pågår för närvarande en diskussion om att införa direktval till statsministerposten. Under åren 1996–2001 prövade Israel just ett sådant system. Förhoppningarna var stora. Statsministerns politiska ställning skulle stärkas, regeringsförhandlingarna skulle löpa smidigare och allmänhetens förtroende för politikerna skulle förbättras.

Förutom valet till parlamentet fick de israeliska väljarna möjlighet att välja mellan kandidater till statsministerposten. Det krävdes mer än hälften av rösterna för att bli vald. Om ingen kandidat fick tillräckligt antal röster hölls en andra valomgång mellan de två främsta kandidaterna. Den nyvalde statsministern hade sedan ansvaret för regeringsbildningen. Parlamentet behöll möjligheten att genom misstroendeförklaring framtvinga regeringens avgång. Israels väljare valde statsminister vid tre tillfällen: 1996, 1999 och 2001, varefter systemet avskaffades.

Systemet infördes i Israel inte endast för att stärka väljarinflytandet, utan också för att reducera parlamentets och partiernas inflytande. Erfarenheterna av det israeliska systemet förefaller övervägande negativa. Åtskilliga väljare splittrade sina röster och gav parlamentsrösten till något av de små, etniska partierna. Parlamentet blev därmed ännu mer fragmenterat och partisplittringen kom att försvaga statsministerns ställning. Effekten av reformen blev sålunda rakt motsatt den avsedda.

Statsvetaren Guy-Erik Isaksson har för SNS författningsprojekt gjort en specialgranskning av de israeliska erfarenheterna (Isaksson 2001). Han drar slutsatsen att en konstitution utgör en balanserad helhet av olika komponenter som är beroende av varandra. En radikal delreform kan rubba den konstitutionella balansen. Ett system med folkvald statsminister i en parlamentarisk kontext innebär en ny hybridregim som belastas av flera av det presidentiella systemets svagheter. Ett system med folkvald statsminister ökar visserligen legitimiteten, men har också stora nack-

delar. Flexibilitet och stabilitet ersätts av rigiditet och instabilitet. Ett system med folkvald statsminister inriktar sig på att lindra symptomen, inte orsaken till systembristerna. Politisk instabilitet kan bero på ett fragmenterat och polariserat partisystem. Reformerna bör i så fall primärt inriktas på att minska partisplittringen (Isaksson 2001).

Extra val

Möjligheten att utlysa nyval ger väljarna möjlighet att komma till tals oftare än vad som annars skulle ha varit fallet. Också detta inslag i det parlamentariska systemet uppvisar betydande variationer. Ett land, Norge, saknar helt upplösningsrätt. Ett nyvalt storting sitter därmed alltid hela fyraårsperioden fram till nästa val. I andra länder finns olika varianter, beroende på vem som innehar makten att utlysa extra val och vilka villkor som är knutna till en upplösning av parlamentet (Rasch 2001, Davidsson 2002).

I den klassiska parlamentarismen hade statschefen möjlighet att låta en konflikt mellan regeringen och parlamentet avgöras av folket. Det vanligaste i de parlamentariska demokratierna är numera att regeringen kan upplösa parlamentet. Så är fallet i bland annat Storbritannien, Nederländerna, Danmark och Sverige.

Enligt vår regeringsform får regeringen förordna om extra val till riksdagen mellan ordinarie val. En begränsning är att nyval inte kan utlysas förrän tre månader förflutit från den nyvalda riksdagens första sammanträde. En regering som lämnat in sin avskedsansökan, men som ännu sitter kvar i avvaktan på en ny regering, har inte längre makt att utlysa nyval. En egenhet i det svenska statsskicket är att extra val också kan bli resultatet av en misslyckad regeringsbildning. Om riksdagen fyra gånger förkastat talmannens förslag till statsminister blir det väljarna som får bryta dödläget.

Senaste gången väljarna inkallades till extra val var i samband med pensionsstriden 1958. Hittills har nyvalsmöjligheten haft föga praktisk betydelse i Sverige.

Ett skäl är att ett nyval inte bryter den ordinarie valperioden. Här skiljer sig Sverige från exempelvis Danmark och Storbritan-

nien. Ju längre valperioden gått, desto svagare blir argumenten för nyval, eftersom väljarna ändå snart ska få ordet.

Den andra orsaken har varit att Sverige har haft internationellt sett korta valperioder. Övergången från treåriga till fyraåriga valperioder kan emellertid komma att få stor betydelse i osäkra parlamentariska lägen. Ett års extra väntan kan vara en lång tid i den snabba nutidspolitikens perspektiv. Förlängningen av valperioden kan därför komma att öka intresset för nyval.

En tredje förklaring är att det har varit tekniskt krångligt att hålla val i Sverige. Regeringsformen stadgar att nyval ska hållas inom tre månader efter förordnandet. Grundlagsberedningen hade visserligen föreslagit att det borde räcka med två månader. Men riksskatteverket, den högsta valmyndigheten, invände att tiden för valförberedelser då skulle bli alltför knapp.

Dessa praktiska överväganden spelade stor roll vid regeringskrisen 1978. Efter Fälldinregeringens fall ville oppositionsledaren Olof Palme helst få till stånd ett nyval. Talmannen fick en promemoria från riksskatteverket som beräknade att det skulle krävas 84 dagar för att förbereda ett extra val. Ett nyval skulle därför inte kunna hållas förrän framåt julen 1978 och landet skulle tvingats dras med en expeditionsministär under hela mellantiden.

Den valtekniska utvecklingen verkar emellertid ha gått framåt. Efter en ändring av vallagen häromåret räcker det numera med 30 dagar för att ordna ett val. Plötsligt blev nyval inte bara en teoretisk utan en praktisk möjlighet. Två av de tre argumenten mot nyval hade fallit bort.

Några nyligen framlagda förslag pekar emellertid i motsatt riktning. En parlamentarisk utredning föreslår obligatorisk förhandsanmälan av partier och kandidater som ställer upp i val. Långa anmälningsfrister försvårar också anordnandet av snabba val.

Minoritetsregeringar och instabila parlamentariska lägen kan resultera i blockeringar och låsningar. Författningens möjlighet att hålla extra val skulle i framtiden ge väljarna en mer aktiv roll när det gäller tvister mellan de högsta statsorganen.

Det konstitutionella problemet har hittills gällt om det är regeringschefen eller parlamentet som ska kunna ta initiativ till nyval. Det finns anledning att påminna om existensen av ytterligare en

intressent, nämligen väljarkåren. Det demokratiskt mest tilltalande vore om väljarna själva skulle kunna väcka initiativ till extra val. Några författningsändringar behövs egentligen inte; det räcker med en förändring av parlamentarisk praxis.

Om det finns otvetydiga belägg för att den övervägande majoriteten bland väljarna önskar nyval borde ett sådant anordnas. Det finns i dag tillräckligt säkra metoder för att fastställa opinionsläget. Redan i dag stadgar kommunallagen att opinionsundersökningar kan ersätta folkomröstningar som källa till folkets vilja. I riksdagens beslut år 1997 att avvakta med ett svenskt EMU-deltagande var huvudargumentet ”bristen på folkligt stöd”. ”Opinionsmätningar och många andra indikationer ger härvidlag en tydlig bild”, motiverade regeringen (prop. 1997/98:25). Opinionssiffor har alltså redan en plats i det officiella politiska livet.

Ett praktiskt förslag i denna riktning vore sålunda att landets opinionsmätningsinstitut börja mäta allmänhetens åsikt om önskvärdheten av ett nyval. Därmed skulle medborgarna få ta ställning till om de är beredda att ingripa i en parlamentarisk kris genom att välja en ny riksdag.

Nyval vid regeringsombildning

Dagens verklighet ligger tämligen långt från den klassiska parlamentarismens idealvärld med enpartiregeringar som sitter i orubbad majoritetsposition under hela mandatperioden. Under minoritetsparlamentarismens och koalitionsregerandets instabila förhållanden är det inte ovanligt med regeringsombildningar under löpande valperiod.

Frågan är om väljarna direkt skulle kunna ha utrymme att påverka en regeringsombildning. Förändringar av regeringens partimässiga sammansättning kan under nuvarande regler ske utan att väljarna tillfrågas. Enligt ett i debatten framfört förslag ska sådana regeringsförändringar endast kunna genomföras efter nyval. I samband med vår tidigare nämnda expertenkät ställde vi även denna fråga. Tabell 5.2 redovisar svaren.

De svenska statsvetarprofessorerna förhåller sig tämligen kallsinniga till denna förändring av de parlamentariska spelreglerna. Endast en fjärdedel anser att föreslaget vore värt att genomföras;

Tabell 5.2 Nyval vid regeringsskiften under mandatperioden

	Procent
”Förändringar av regeringens partimässiga sammansättning kan under nuvarande regler ske utan att väljarna tillfrågas. Enligt ett i debatten framfört förslag skall sådana regeringsförändringar endast kunna genomföras efter nyval.”	
Bra förslag, som borde genomföras	26
Dåligt förslag, som inte borde genomföras	71
Ingen uppfattning	3
Summa procent	100
Antal svarspersoner	31

Källa: Enkät till samtliga professorer i statskunskap vid årsskiftet 2001/2002 . Andelen som returnerade enkäten var 67 procent.

Kommentarer till svaret ”bra förslag”:
– Under förutsättningar att rullande mandatperiod införs.
– Åtminstone om det handlar om byte från en koalition till en annan, dvs. att inkludera nya partier. Men kanske inte om det ”bärande” partiet i den gamla koalitionen fortsätter på egen hand, dvs. inte vid exkludering.

Kommentarer till svaret ”dåligt förslag”:
– Bör inte regleras – är en fråga om förtroende som partierna själva ska avgöra.
– Det parlamentariska stödet för regeringen bör vara avgörande inom varje valperiod. Nyval bör bara ordnas om det visar sig omöjligt att få parlamentariskt stöd för en regering.
– Jag vill inte ha en rättslig reglering av detta. Däremot borde det vara enklare att utlysa nyval. Detta kan då även användas vid regeringsskifte – den nya regeringen kan då försöka skaffa sig starkare stöd.
– Vad löser ett sådant förslag för typ av problem? Skapar väl snarare nya problem, som t.ex. att man lägger rätten att upplösa riksdagen hos vart och ett av de i regeringen ingående partierna.
– Ovanstående förslag skulle försämra regeringens funktionsduglighet under mandatperioden.
– Mandatperioden ger utrymme för informella eller formella koalitioner – alla vet detta.
– Vem/vilka har framfört dessa idiotiska förslag på allvar?!

några av dessa positiva svar är dessutom försedda med reservationer.

Även rundfrågan bland deltagarna i seminariet vid Wissenschaftszentrum i Berlin visade att de negativa svaren var förhärskande.

Expertpanelen bestående av skytteanska pristagare ger en del utförligare motiveringar (se rutan nedan). Också här finns en skepsis; huvudskälet är att kravet på nyval ytterligare kunde

Nyval vid regeringsskiften under mandatperioden: svar från skytteanska pristagare

– Ja, men det beror på omfattningen av förändringens betydelse – inte för relativt smärre förändringar.

– Ser inte hur detta kan formaliseras. En förändring som inte spelar så stor roll (t.ex. ett parti lämnar regeringen men fortsätter att stödja den) skulle knappast vara värt ett val, medan en omfattande ombildning kunde vara det.

– Det skulle i alla fall uppstå starkt politiskt tryck att göra så. Men en generell regel skulle tvinga internt blockerade koalitioner att fortsätta även om de är oförmögna att handla effektivt.

– Två omständigheter gör att nyval knappast är önskvärt vid regeringsombildningar. Det kan visserligen vara bra när förändringen verkligen är av betydelse (som i Tyskland 1982–1983), men när ett litet parti går in i eller lämnar regeringen, som ofta händer i Israel, förefaller det helt onödigt att hålla nyval. Dessutom är det inte önskvärt med alltför många val, så en generell regel om att varje förändring i den partimässiga sammansättningen fordrar nyval kan medföra faror i detta avseende.

– Inte som allmän regel. Det kan finnas omständigheter som inte är tillräckligt politiskt betydelsefulla för att föranleda nyval. Det kan också finna internationella och inhemska kriser som gör det olämpligt och riskabelt med nyval.

– Nej, på grund av det fria hellre än det bundna mandatet. Ett av syftena med val och parlamentarisk representation är att få fram regeringar. Upplösningar kan vara motiverade när de fungerar så. (Detta är idén bakom konstruktivt misstroendevotum i Tyskland.) Att göra annorledes skulle antingen leda till att dåligt fungerande koalitioner fortlevde bara för att undvika nyval eller att koalitionspartners får ökad möjligheter till utpressning. Vi ska låta representanter och partier regera, om nödvändigt med koalitionsförändringar, och efter en rimlig tid (fastslagen i konstitutionen) utkräva ansvar av dem vid ordinarie val.

tynga ner en redan komplicerad regeringsombildning. En handlingsförlamad koalitionsregering skulle få svårare att avgå. Oavsedda effekter skulle också kunna uppträda; små men strategiskt placerade samarbetspartier riskerar att få ökad utpressningsmakt.

Som när det gäller andra förslag som går ut på att stärka väljarnas makt i det parlamentariska systemet står det snart klart att det också finns andra krav och hänsynstaganden, vilka uppenbarligen ofta pekar i rakt motsatt riktning.

Konstitutionella alternativ

Eftersom väljarnas direkta inflytande över regeringsfrågan i praktiken är begränsad blir den indirekta vägen, via de folkvalda parlamenten, desto viktigare. Trots att parlamenten stundom sägs förlora i inflytande visar undersökningar att parlamenten i de europeiska staterna alltjämt spelar en nyckelroll när regeringar bildas och avgår.

Omröstningsregler

Parlamentet kan påverka regeringens sammansättning på tre olika sätt: omröstning vid regeringars tillblivelse (investitur), omröstning då regeringen ställt kabinettsfråga (förtroendeomröstning) samt omröstning om misstroendeförklaring.

De formella omröstningsreglerna avgör hur lätt eller svårt det är för parlamentet att påverka. Positiv parlamentarism innebär att regeringen måste få aktivt stöd av parlamentet för att få dess stöd. Negativ parlamentarism betyder att regeringen sitter kvar så länge den inte får ett flertal emot sig. Absolut majoritet är liktydigt med att mer än hälften av parlamentets samtliga ledamöter måste stödja förslaget. Relativ majoritet innebär att det räcker med flertalet av de vid omröstningen närvarande ledamöternas röster. En sammanfattande översikt över Västeuropas parlamentariska system visas i tabell 5.3, som bygger på Davidsson (2002).

En bestämmelse om investitur ökar parlamentets inflytande över regeringsbildningen. Den tyska förbundsdagen har excep-

tionellt stor betydelse, eftersom det här fordras en absolut majoritet för att välja förbundskansler.

Frankrike är exempel på ett land där parlamentet har jämförelsevis svagt inflytande. Konstitutionen innehåller här inget krav på investitur. Omröstningsreglerna vid förtroendefråga och misstroendeförklaring är dessutom utformade så att regeringen har en stark position. Regeringen sitter kvar så länge inte en absolut majoritet röstar mot den. De svenska reglerna om misstroendeförklaring har samma logik.

Risk för blockeringar

Det ska dock genast tilläggas att parlamentets makt i realiteten avgörs även av andra faktorer än den konstitutionella matematikens omröstningsregler. Sverige är ett intressant exempel.

I sin undersökning av svensk parlamentarism finner professor Fredrik Sterzel att införandet av institutet misstroendeförklaring i regeringsformen år 1971 synes ha fått en paradoxal effekt. Utvecklingen mot en mer formell inställning har snarast försvagat riksdagens ställning och förstärkt regeringens. ”Så länge det bara fanns oskrivna regler att lita till, förutsatte systemet en betydande känslighet från regeringens sida. Att riksdagen har fått ökade formella maktmedel har alltså haft en tendens att minska dess parlamentariska betydelse i vissa lägen” (Sterzel 1999, s. 79).

Som påvisas av Fredrik Sterzel fanns det ingen genomtänkt argumentering om parlamentarismens spelregler i förarbetena bakom de nuvarande grundlagsreglerna. Syftet var endast att kodifiera status quo i en modern grundlagstext. Men författningsreformen har i själva verket förändrat parlamentarismens praxis i Sverige. Sterzel pekar framför allt på betydelsen av reglerna om misstroendeförklaring och om riksdagens omröstning om talmannens förslag till statsminister för en ny regering.

Enligt Fredrik Sterzel finns det stora nackdelar med dagens regelsystem. Omröstningsreglerna har ökat risken för låsningar. Även partier som inte är aktuella som regeringspartier har möjlighet att påverka, vilket leder till taktiskt spel. I vissa lägen kan en avgående regering dessutom få möjlighet att hindra oppositionen från att ta över regeringsmakten (Sterzel 1999, s. 223 f.)

Tabell 5.3 Parlamentets makt över regeringen: omröstningsregler

Land	Investitur	Förtroende-omröstning	Misstroende-omröstning
Belgien	Positiv, relativ majoritet	Negativ, absolut majoritet	Negativ, konstruktiv, absolut majoritet
Danmark	–	Positiv, relativ majoritet	Negativ, relativ majoritet
Finland	Positiv, relativ majoritet, men absolut av närvarande	Positiv, relativ majoritet	Negativ, relativ majoritet
Frankrike	–	Negativ, absolut majoritet	Negativ, absolut majoritet
Grekland	Positiv, relativ majoritet, men absolut av närvarande	Positiv, relativ majoritet	Negativ, absolut majoritet
Island	–	–	Negativ, relativ majoritet
Irland	Positiv, relativ majoritet	Positiv, relativ majoritet	Negativ, relativ majoritet
Italien	Positiv, relativ majoritet	Positiv, relativ majoritet	Negativ, relativ majoritet
Luxemburg	–	Positiv, relativ majoritet	Negativ, relativ majoritet
Nederländerna	–	Positiv, relativ majoritet	Negativ, relativ majoritet
Norge	–	Positiv, relativ majoritet	Negativ, relativ majoritet
Portugal	Negativ, absolut majoritet	Positiv, relativ majoritet	Negativ, absolut majoritet
Spanien	Positiv, absolut majoritet	Positiv, absolut majoritet	Negativ, konstruktiv, absolut majoritet
Storbritannien	–	Positiv, relativ majoritet	Negativ, relativ majoritet
Sverige	Negativ, absolut majoritet	Positiv, relativ majoritet	Negativ, absolut majoritet
Tyskland	Positiv, absolut majoritet	Positiv, absolut majoritet	Negativ, konstruktiv, absolut majoritet
Österrike	–	–	Negativ, relativ majoritet

Källa: Davidsson (2002) och däri anförd litteratur.

Att systemet hittills inte lett till större nackdelar beror på att de politiska omständigheterna hittills varit speciella. Så länge den nuvarande blockpolitiken består, avgörs regeringsfrågan i själva verket på valdagen för hela mandatperioden (Sterzel 1999, s. 224).

Defekterna i den svenska parlamentarismens spelregler kan därför väntas få större betydelse om utvecklingen fortsätter i riktning mot fragmenterat partiväsende, minoritetsregeringar och suddigare blockgränser. Vi har tidigare i denna rapport presenterat data som visar att väljarna får allt svårare att urskilja tydliga regeringsalternativ.

Slutsatsen blir således oroväckande. Väljarna har i praktiken inga möjligheter att utkräva direkt ansvar av regeringen. Den indirekta vägen, via riksdagen, riskerar att leda till låsningar och blockeringar till följd av en bristfällig konstitution.

6 Gör valen meningsfulla!

Regeringar förlorar valen, men vinner makten. Så kan man sammanfatta mönstret i samtida europeisk politik. Statistiken visar att partier i regeringsställning förlorar röster och att den negativa tendensen blir allt starkare. Men data visar också att när europeiska partier lider valnederlag fortsätter de i regeringen väl så ofta som de lämnar den. I Sverige har regeringspartier som förlorar röster, enligt vissa beräkningar, rent av större chans att komma med i regeringen efter valet än partier som vinner röster. Väljarnas dom får således inga konsekvenser.

Valet 1998 utgör ett belysande exempel. Socialdemokraterna fick sin största valförlust under överblickbar tid, men efter valet framstod Göran Persson som segerherre och behöll regeringsmakten. I själva verket har det ofta hänt att en socialdemokratisk regering suttit kvar trots röstförlust.

Uppenbarligen finns det ett betydande glapp mellan dagens verklighet och demokratins ideal. Det parlamentariska styrelsesättet innebär att regeringen ska vara ansvarig inför riksdagen, som i sin tur är folkets främsta företrädare. Den representativa demokratin förutsätter att det måste finnas något slags samband mellan valutslag och regeringsmakt.

Hur detta samband mer konkret bör se ut råder det i och för sig delade meningar om. En doktrin säger att det största partiet alltid bör ingå i regeringen, en annan säger att det är den största valsegern som bör kvalificera ett parti för regeringsmedverkan. Dagens politiska verklighet ligger hur som helst långt ifrån samtliga dessa teorier. I stället för valvindsparlamentarism kan man i själva verket tala om motvindsparlamentarism. Förloraren segrar. Så kan man sammanfatta dagens förvrängda situation.

Den svaga kopplingen mellan väljarmening och regeringsbildning innebär att viktiga länkar i den representativa kedjan har brustit. Det är därför som det är befogat att tala om demokrati

utan ansvar. Politikerna och systemet är inte tillräckligt lyhörda för väljarnas signaler.

Denna rapport har haft syftet att kartlägga hur parlamentarismen fungerar i praktiken. Tyngdpunkten har legat på svenska förhållanden, men jämförande data har bidragit till att se svensk politik i ett europeiskt perspektiv. Vår analys pekar på ett antal brister, men också några vägar till tänkbara reformer.

Starkare betoning på ansvarsutkrävande

Det är inte alltid som förslag till reformer av det politiska systemet behöver bygga på nyskapelser. Ibland räcker det med att återupptäcka gamla sanningar. Denna rapport bygger inte på någon ny idé, utan tvärtom på själva grundelementet i den representativa demokratins ideal. Fria och allmänna val utgör medborgarnas viktigaste instrument för att påverka den offentliga sektorns inriktning. Valen ger väljarna möjlighet att utkräva ansvar av de politiska makthavarna.

* Återupprätta den representativa demokratin

I dagens livliga debatt om folkstyrelsens problem har det framförts en rad förslag som syftar till att förbättra demokratin. Medborgarna uppmuntras att delta i den vardagliga skötseln av samhällets gemensamma angelägenheter. Det deliberativa demokratiidealet har riktat ljuset mot informationens, kommunikationens och samtalets betydelse. En pånyttfödelse av det frivilliga föreningslivet skulle stärka det civila samhället och alstra socialt kapital. Internet har öppnat dörren för ett nytt slags e-demokrati. Nätverkssamhället ger utrymme för informella och gränsöverskridande samverkansformer. Ökad makt för domstolar skulle kunna överta en del av det politiska systemets konfliktlösande uppgifter. Privatisering kan ersätta kollektiva initiativ med privata. Listan kunde göras längre.

Alla dessa skilda metoder för att stärka medborgarnas makt kan förvisso ha sina fördelar och outnyttjade möjligheter. Problemet uppstår när de inte endast betraktas som komplement till

den representativa demokratin, utan som ersättning. Risken är att den representativa demokratin försvinner i mängden av marginella reformförslag.

Den representativa demokratin har dessutom en marknadsföringsmässig nackdel eftersom dess alternativ ofta benämns ”direkt” demokrati. Denna terminologi kan emellertid vara missvisande. Representativ demokrati är inte ”indirekt” i det avseendet att den utgör en oäkta eller svagare form av folkstyrelse. Tvärtom är representativ demokrati, gestaltad genom regelbundet återkommande val till en lagstiftande församling, den mest effektiva och jämlika bland historiens hittills kända styrelseformer.

* Val gäller inte endast mandat utan också sanktion

Om man renodlar uppfattningarna om de allmänna valens innebörd finns det två olika ideal: mandatteorin och sanktionsteorin. Enligt mandatteorin uppnås representation genom åsiktsöverensstämmelse. Politikerna presenterar sina program för medborgarna, som därefter väljer de representanter vars åsikter de gillar. Politikernas uppdrag är följaktligen att verka i enlighet med det mandat som väljarna givit dem.

Enligt sanktionsteorin uppnås representation genom medborgarnas reaktion på den förda politiken. Politikerna fattar en rad beslut som medborgarna bedömer, varvid de kan utöva sanktioner mot regeringen vid det kommande valet genom att rösta på andra partier.

Både mandatteorin och sanktionsteorin behövs i en demokrati. Valresultaten, som allt oftare innebär att regeringar förlorar röster, tyder på att väljarna utdömer sanktioner. Men det verkar som om sanktionsteorin har glömts bort i forskning och debatt. Statsvetenskapen har först på senare tid ordentligt börjat uppmärksamma ansvarsutkrävandets betydelse. I den senaste svenska valrörelsen framhöll partier och medier framtidsprogram och löften, medan det tillbakablickande perspektivet försummades.

Men för att en representativ demokrati ska fungera väl behövs det inte bara mandat utan också sanktioner. Den representativa

demokratin behöver återupprättas genom att väljarna ges realistiska förutsättningar att även retrospektivt bedöma hur väl deras valda representanter tillvaratagit deras intressen och önskemål.

Renodla parlamentarismen

Den representativa demokratin behöver följaktligen förstärkas, i all synnerhet väljarnas möjligheter att genom sanktioner utkräva ansvar på valdagen. Det finns flera sätt att reformera dagens politiska system, men det finns också några tänkbara reformförslag som vi, av olika skäl, avstår från att lägga fram.

En självvald avgränsning är att vi inte diskuterat presidentsystemet som alternativ till parlamentarismen, inte heller valsystemets utformning. Givetvis spelar valmetoden en viktig roll när det gäller att förverkliga både mandatteorin och sanktionsteorin. Frågan om valsystem är emellertid så omfattande och så ventilerad att vi just i detta sammanhang valt att kringgå frågan. Ämnet för denna rapport är således att analysera dagens svenska parlamentarism inom ramen för det rådande valsystemet.

* Riksdagen är folkets främsta företrädare

Väljarnas möjligheter att utkräva ansvar direkt av regeringen är begränsade och förefaller så förbli. Denna rapport har nämligen givit ett viktigt resultat med negativ innebörd. Det tycks i dag inte finnas några praktiskt realistiska möjligheter att kombinera parlamentarism med presidentstyrelse. I presidentsystem har väljarna möjlighet att i direkta val utse, och utkräva ansvar av, den verkställande maktens ledare.

Det israeliska försöket med direktvald statsminister måste avskrivas som misslyckat. Förslaget om att binda upp tänkbara regeringskonstellationer genom förhandsdeklarationer har avvisats av flertalet experter som vi tillfrågat. Samma negativa reaktion fick den sedvana som utvecklats i holländsk parlamentarism. Förslaget om obligatoriskt nyval vid regeringsombildning under mandatperioden fick inget stöd bland statsvetarkollegerna.

Slutsatsen blir alltså att eventuella förändringar i de politiska

spelreglerna ska utgå från att väljarnas möjligheter att utkräva ansvar av regeringen måste vara indirekt. Därmed besannas de parlamentariska grundprinciper som finns inskrivna i dagens regeringsform. Den svenska folkstyrelsen förverkligas genom ett representativt och parlamentariskt statsskick. Regeringen styr riket. Den är ansvarig inför riksdagen. Riksdagen är folkets främsta företrädare. All offentlig makt i Sverige utgår från folket.

* Positiv parlamentarism ger starkare regeringar

Parlamentarismen innebär att regeringen ska vila på parlamentets förtroende. Den svenska författningen innehåller numera speciella omröstningsregler både för att välja statsminister och för att rikta misstroendeförklaring mot statsråden.

Det finns stora nackdelar med dagens regelsystem. Omröstningsreglerna har ökat risken för låsningar. Att systemet hittills inte lett till större nackdelar beror på att så länge den nuvarande blockpolitiken består avgörs regeringsfrågan i praktiken på valdagen för hela mandatperioden. Defekterna i den svenska parlamentarismens spelregler kan därför väntas få större betydelse om utvecklingen fortsätter i riktning mot fragmenterat partiväsende, minoritetsregeringar och suddigare blockgränser.

Mycket talar därför för en översyn av riksdagens omröstningsregler. Erfarenheterna från länder som Finland och Tyskland talar för den positiva varianten av parlamentarism, dvs. att en regering måste ha uttryckligt stöd av parlamentet för att kunna bildas. Frågan om regeringens sammansättning bör också prövas efter varje val. Regeringen skulle i så fall godkännas av en majoritet genom omröstning i den nyvalda riksdagen (investitur).

Kravet på positivt riksdagsstöd kan i och för sig göra regeringsbildningen något mer komplicerad och utdragen. Denna nackdel uppvägs emellertid av den ökade sannolikheten för regeringar med brett parlamentariskt stöd. De dystra lärdomarna av mellankrigstidens politiska katastrofer manar alltjämt till eftertanke. Starka regeringar är en förutsättning för politisk handlingsförmåga och demokratisk legitimitet.

* Nyvalsmöjlighet ger ökad väljarmakt

Möjligheten att utlysa extra val ger väljarna tillfälle att avgöra tvister mellan de högsta statsorganen. Historiskt sett har debatten gällt statschefens makt att upplösa parlamentet. Dagens svenska regler innebär att statsministern, med vissa begränsningar, kan utlysa nyval; under vissa speciella omständigheter i samband med en låst regeringsbildning kan även riksdagen framkalla nyval.

Det demokratiskt mest tilltalande vore att väljarna själva kunde avgöra om och när de vill utse en ny riksdag. Det vore därför dags för ett nytt inslag i svensk parlamentarism. Med dagens teknik skulle det vara möjligt att kontinuerligt följa väljarnas åsikter om ett eventuellt nyval. Skulle det visa sig att det finns ett tydligt väljarflertal för att utlysa nyval borde väljarna ges tillfälle att faktiskt utse en ny riksdag.

Tydligare regeringsalternativ

Det har blivit allt svårare för de svenska väljarna att utkräva ansvar av regeringen. Under minoritetsregeringar blir det ofta oklart vilket eller vilka partier som står bakom olika beslut. Har vänsterpartiet och miljöpartiet under den gångna mandatperioden varit oppositionspartier eller regeringspartier?

Under de senaste två årtiondena har antalet partier ökat, samtidigt som partiskillnaderna, enligt väljarnas egna bedömningar, har minskat. Väljarna har också fått svårare att urskilja relevanta regeringsalternativ.

* Färre partier underlättar ansvarsutkrävande

Val förutsätter alternativ, men det förhåller sig inte så enkelt att valen blir bättre ju fler alternativen är. För mandatteorin är antalet partier visserligen inget problem. Valens syfte är här endast att avspegla olika åsiktsriktningar så troget som möjligt. Under den samarbetsdemokrati som är proportionalismens ideal är det sedan partiledningarnas sak att, utan väljarnas inbland-

ning, kompromissa sig fram till regeringsbildningar och politiska beslut.

Sanktionsteorin ställer däremot krav på att väljarnas dom på valdagen ska få konsekvenser för regeringens sammansättning. Ett partisystem med två partier, eller åtminstone två block, ger bäst förutsättningar för en sådan koppling mellan valutslag och regeringsbildning. Valet gäller då huruvida regeringen bör få fortsatt förtroende eller om oppositionen i stället ska få ta över.

Mot denna bakgrund är partisystemets tilltagande fragmentering ett problem för väljarnas möjlighet att utkräva ansvar.

* Skuggregering ger synligare opposition

Parlamentarism är ett styrelsesätt som saknar presidentstyrelsens maktdelning mellan de verkställande och lagstiftande grenarna av statsmakten. I stället är tanken att parlamentarismen ska kännetecknas av ett slags maktdelning över tid, genom att regeringsinnehavet växlar mellan de stora partierna.

Svensk politik kännetecknas emellertid av en obalans, eftersom ett enda parti innehaft statsministerposten under så pass stor del av tiden. Maktväxling tillhör undantagen i svensk parlamentarism.

Oppositionens svaghet beror framför allt på splittringen mellan de borgerliga partierna. Så länge valsystemet inte ändras, eller partier fusioneras, får man därför söka andra sätt att få till stånd ett tydligare alternativ till den sittande regeringen. Att döma av vår enkät till svenska statsvetarprofessorer finns det också ett ledarskapsproblem inom borgerligheten. En samlad bedömning av de borgerliga politiker som innehaft statsministerämbetet leder till ett underkänt betyg.

Det ger anledning till förvåning att möjligheten till en skuggregering inte på allvar prövats i svensk politik. De partier som önskar framstå som seriösa oppositionsalternativ kan gemensamt utse auktoritativa och aktiva företrädare för politikens olika ansvarsområden. Ett sådant skuggkabinett skulle bidra till att få till stånd en tydligare och synligare opposition.

Bättre information till väljarna

Av tillgängliga intervjuundersökningar framgår att de svenska väljarna är relativt välinformerade. Väljarna kan emellertid inte själva bära hela ansvaret för att den politiska debatten bygger på ett tillfredsställande kunskapsunderlag. Det finns i dag stora luckor i den information som behövs för att kunna utkräva ansvar av regeringen.

* Partier och medier bör också blicka tillbaka

Demokratirådets undersökningar av valmaterialet inför det senaste valet visar på allvarliga brister. De politiska partiernas valmanifest ägnas till allra största delen åt framtidslöften, medan redogörelserna för vad som faktiskt hänt under den gångna valperioden är ytterst knapphändiga. Massmediernas rapportering har knappast åstadkommit någon bättre balans. Valbevakningen handlar typiskt om att återge partiernas planer och förhoppningar. Väljarna inbjuds att jämföra sina egna åsikter med partiernas program.

Informationen inför valet ligger därför i linje med mandatteorins syn på politisk representation. Vi menar naturligtvis inte att detta slags material saknar berättigande; tvärtom måste väljarna få kunskap om likheter och skillnader i partiernas ambitioner för den kommande valperioden.

Problemet är den stora obalansen mellan framåtblickande och tillbakablickande information. Väljarnas möjligheter att utkräva ansvar av regeringen begränsas av de bristfälliga upplysningarna om vem som faktiskt har varit ansvarig för vilka beslut.

* Riksdagens skrivelse till väljarna

Demokratins signalsystem gör halt inför väljarna. Väljarna utser riksdagen, som sänder beslut till regeringen, som styr förvaltningen, som rapporterar tillbaka till regeringen, som i sin tur förser riksdagen med underlagsmaterial och förslag. Men sedan händer ingenting.

Som vi utvecklat i kapitel 4 borde riksdagen inför varje val förse alla röstberättigade medborgare med en saklig och lättillgäng-

lig skrift, som berättar om vad riksdagen har åstadkommit sedan föregående val. Denna riksdagens skrivelse till väljarna skulle redogöra för de viktigaste politiska besluten, vilket eller vilka partier som har varit ansvariga, vilka alternativ som funnits och vad besluten i praktiken lett till för resultat.

Klarare maktdelning

Parlamentarismen handlar om regeringens ansvar inför riksdagen, som i sin tur vilar på folkets vilja i fria val. För att ansvarsutkrävandet ska fungera måste väljarna veta vad som ligger innanför respektive utanför regeringens domän av befogenheter. En otydlig maktdelning kan innebära dels att väljarna dömer regeringen för saker som den inte har makt över, dels att regeringen undslipper ansvar på grund av att väljarna är ovetande.

* Skarpare gränsdragning mellan offentligt och privat

Avreglering, entreprenader, konkurrensutsättning, bolagisering, partiell privatisering och andra försök till nya verksamhetsformer har ibland lett till oklara ansvarsförhållanden. Är det kommunikationsministern eller tågbolaget som ska ställas till ansvar när tågen stannar?

Det ligger utanför ramen för denna rapport att diskutera för- och nackdelar med offentliga respektive privata lösningar. Men oavsett vilken modell som väljs är det viktigt att ansvarsfrågorna inte glöms bort. Nyckelfrågan är: ska väljarna kunna utkräva ansvar, och i så fall hur?

* Tydligare flernivådemokrati

Även inom ramen för den offentliga sektorn finns det stora ansvarsproblem. Den politiska demokratin förverkligas inte endast på nationell nivå. Riksdagen må vara den främsta, men är inte folkets enda företrädare. Flernivådemokrati innebär att väljarna utser representanter till beslutsorgan inom många olika territoriella enheter.

Den svenska parlamentarismens problem hänger därför nära samman med debatten om EU:s framtid. Det pågående konventet, som ska bilda underlag för regeringskonferensen 2004, har just i uppdrag att förtydliga behörighetsfördelningen mellan unionen och medlemsstaterna.

På motsvarande sätt finns det ett starkt behov av att få till stånd en tydligare ansvarsfördelning mellan å ena sidan statsmakten och å andra sidan kommuner och landsting som självstyrande enheter. Så länge det är oklart vem som har ansvar för vad inom den offentliga sektorn vet väljaren inte vilken valsedel som hon eller han ska använda för att utkräva ansvar.

* Bättre rollfördelning mellan politiker och tjänstemän

Ännu en defekt i Sveriges offentliga organisation är den oklara ansvarsfördelningen mellan politiker och tjänstemän. Målstyrning, ramlagar och en decentraliserad organisation innebär att många beslut fattas av tjänstemän i de statliga förvaltningsmyndigheterna. I Sverige är ämbetsverken organisatoriskt åtskilda från regeringskansliet. Modellen kan förvisso ha principiella fördelar, men den praktiska efterlevnaden uppvisar brister. I kapitel 4 citerade vi slutsatserna efter en skandal där ”många tycks ha väntat på att problemen skulle lösas av någon annan”.

Det omdömet får bilda slutvinjett för denna rapport om demokrati utan ansvar.

Referenser

Aardal, Bernt och Ola Listhaug 1986. *Economic Factors and Voting Behavior in Norway 1965–1985*, Working Paper no. 4. Institute for Social Research, Oslo.

Ahlbäck, Shirin 1999. *Att kontrollera staten. Den statliga revisionens roll i den parlamentariska demokratin.* Acta Universitatis Upsaliensis, Uppsala.

Algotssson, Karl-Göran 2000. *Sveriges författning efter EU-anslutningen.* SNS Förlag, Stockholm.

American Political Science Association. 1950. *Toward a More Responsible Party System.*

Anckar, Carsten 2002. *Effekter av valsystem.* SNS Förlag, Stockholm.

Anderson, Christopher 1995. "The dynamics of public support for coalition governments", *Comparative Political Studies*, 28, 350–383

Andeweg, Rudy B. och Galen A. Irwin 1993. *Dutch Government and Politics.* Macmillan, Basingstoke.

Arrow, Kenneth 1963. *Social Choice and Individual Values.* Yale University Press, New Haven.

Axelrod, Robert 1970. *Conflicts of Interest.* Markham, Chicago.

Bell, Daniel 1966. *The End of Ideology. On the Exhaustion of Political Ideas in the Fifties.* The Free Press, New York.

Beloff, Max och Gillian Peele 1985. *The Government of the UK. Political Authority in a Changing Society.* 2 uppl. Weidenfeld and Nicolson, London.

Bengtsson, Åsa 2002. *Ekonomisk röstning och politisk kontext. En studie av 266 val i parlamentariska demokratier.* Åbo Akademis Förlag, Åbo.

Berelson, Bernhard m.fl. 1954. *Voting.* University of Chicago Press, Chicago.

Bergman, Torbjörn 1993 "Formation rules and minority government", *European Journal of Political Research*, 23, s. 55–66.

Bergman, Torbjörn 2000. "When minority cabinets are the rule and majority coalitions the exceptions", i Müller och Strøm, red. 2000.

Bergman, Torbjörn och Erik Damgaard, red. 2000. *Delegation and Accountability in European Integration. The Nordic Parliamentary Democracies and the European Union.* Frank Cass, London.

Boström, Erik Gustaf 1886. Riksdagsprotokollet AK 1886:16.

Budge, Ian och Dennis Farlie 1983. *Explaining and Predicting Elections. Issue Effects and Party Strategies in 23 Democracies.* Allen and Urwin, London.

Campbell Angus, Philip E. Converse, Warren E. Miller och Donald Stokes 1960. *The American Voter.* John Wiley & Sons, New York.

The Changing Impact of Party Leaders. APSA Meeting 2000, Washington D.C.

The Comparative Study of Electoral Systems. CSES Meeting 2002, Berlin.

Crewe, Ivor och Anthony King 1994. "Are British elections becoming more presidential?", i Kent Jennings och Thomas Mann, red., *Elections at Home and Abroad. Essays in Honor of Warren E. Miller.* University of Michigan Press, Ann Arbor.

Dahl, Robert A., red. 1966. *Political Opposition in Western Democracies.* Yale University Press, New Haven.

Dahl, Robert A. 1998. *On Democracy* Yale University Press, New Haven.

Dalton, Russell J. och Martin P. Wattenberg, red. 2000. *Parties without Partisans. Political Change in Advanced Industrial Democracies.* Oxford University Press, Oxford.

Davidsson, Lars 2002. *Parlamentarismens mekanismer. En jämförande analys av konstitutionell reglering av förhållandet mellan regering och parlament i europeiska demokratier.* Rapport, SNS författningsprojekt.

De Winter, Lieven 1995. "The role of parliament in government formation and resignation" i Herbert Döring, red., *Parliaments and Majority Rule in Western Europe.* Campus Verlag/St. Martin's Press, Frankfurt/New York.

Dunn, John 1990. *Interpreting Political Responsibility.* Princeton University Press, Princeton.
Epstein, Leon D. 1967. *Political Parties in Western Democracies.* Praeger, New York.
Erlander, Tage 1979. *Sjuttiotal.* Tiden, Stockholm.
Esaiasson, Peter och Knut Heidar, red. 2000. *Beyond Westminster and Congress. The Nordic Experience.* Ohio State University Press, Columbus.
Esaiasson, Peter och Sören Holmberg 1996. *Representation from above. Members of Parliament and Representative Democracy in Sweden.* Dartmouth, Aldershot.
Fearon, James 1999. "Electoral accountability and the control of politicians: selecting good types versus sanctioning poor performance", i Przeworski, Stokes och Manin 1999.
Fiorina, Morris P. 1981. *Retrospective Voting in American National Elections.* Yale University Press, New Haven.
Gilljam, Mikael 1988. *Svenska folket och löntagarfonderna. En studie i åsiktsbildning.* Studentlitteratur, Lund.
Gilljam, Mikael 1993. "Väljarna förklarar sig", i Mikael Gilljam och Sören Holmberg, *Väljarna inför 90-talet.* Norstedts Juridik, Stockholm.
Harrop, Martin och William L. Miller 1987. *Elections and Voters.* Macmillan, London.
Holmberg, Sören 1999. *Representativ demokrati.* Demokratiutredningen, skrift 24, SOU 1999:64.
Holmberg, Sören 2000. *Välja parti.* Norstedts Juridik, Stockholm.
Holmberg, Sören och Tommy Möller, red. 1999. *Premiär för personval.* Forskningsrapporter utgivna av Rådet för utvärdering av 1998 års val. SOU 1999:92.
Holmberg, Sören m.fl. 2001. *EuropaOpinionen.* Statsvetenskapliga institutionen, Göteborgs universitet.
Huber, John D. 1996. "The vote of confidence in parliamentary democracies", *American Political Science Review*, 90, 269–282.
Hvitfelt, Håkan och Lars Nord 2000. "Nya väljare och politiker i den gamla demokratin", i Sören Holmberg och Lennart Weibull, red. *Det nya samhället.* SOM-institutet, Göteborgs universitet.
International constitutional law, www.uni-wuerzburg.de/law.
Isaksson, Guy-Erik 1999. "Regeringsbildningens anatomi. Finland i ett europeiskt perspektiv". *Historisk Tidskrift för Finland*, 84, 519–537.
Isaksson, Guy-Erik 2001a. "Parliamentary government in different shapes", *West European Politics*, 24, 40–54.
Isaksson, Guy-Erik 2001b. "Folkvald statsminister: strategiska effekter", i Dag Anckar, Lauri Karvonen och Guy-Erik Isaksson, *Vägar förbi och igenom partier.* SNS Förlag, Stockholm.
Jonung, Lars 1999. *Med backspegeln som kompass. Om stabiliseringspolitiken som läroprocess.* Ds 1999:9.
Kiewiet, D. Roderick och Mathew D. McCubbins 1991. *The Logic of Delegation. Congressional Parties and the Appropriations Process.* University of Chicago Press, Chicago.
Lagerroth Fredrik 1915. *Frihetstidens författning. En studie i den svenska konstitutionalismens historia.* Bonniers, Stockholm.
Lagerroth, Fredrik 1943. "Staaff eller De Geer? Till frågan om vårt levande statsskicks typologi", *Statsvetenskaplig Tidskrift*, 46, 1–33.
Laver, Michael och Norman Schofield 1991. *Multiparty Government. The Politics of Coalition in Europe.* Oxford University Press, Oxford.
Lewin, Leif 1967. *Planhushållningsdebatten.* Skrifter utgivna av Statsvetenskapliga föreningen i Uppsala, 46, Uppsala universitet.
Lewin, Leif 1970. *Folket och eliterna. En studie i modern demokratisk teori.* Almqvist & Wiksell, Stockholm.
Lewin, Leif 1991. *Self-Interest and Public Interest in Western Politics.* Oxford University

Press, Oxford.
Lewin, Leif 1996. *Votera eller förhandla? Om den svenska parlamentarismen.* Fritzes, Stockholm.
Lewin, Leif 2002. *"Bråka inte!" Om vår tids demokratisyn.* 2 uppl. SNS Förlag, Stockholm.
Lewis-Beck, Michael 1988. *Economics and Elections. The Major Western Democracies.* The University of Michigan Press, Ann Arbor.
Lewis-Beck, Michael och Martin Paldam 2000. Special Issue: Economics and Elections. *Electoral Studies*, 2000, 19, 113–608.
Lijphart, Arend 1999. *Patterns of Democracy. Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries.* Yale University Press, New Haven.
Lindbeck, Assar m.fl. *Politisk makt med oklart ansvar.* Ekonomirådets rapport 2000. SNS Förlag, Stockholm.
Lindström, Ulla 1970. *Och regeringen satt kvar! Ur min politiska dagbok 1960–1967.* Bonniers, Stockholm.
Lupia, Arthur och Matthew D. McCubbins 2000. "Representation or abdication? How citizens use institutions to help delegation succeed," *European Journal of Political Research*, 36, 291–307.
Mattila, Mikko och Tapio Raunio 2002. "Government formation in the Nordic countries: the electoral connection". Kommer i *Scandinavian Political Studies*, 25:3.
Mershon, Carol och Gianfranco Pasquino, red. 1994. *Italian Politics. Ending the First Republic.* Westview Press, Boulder.
Miller, Warren E. 1964. "Majority rule and representative system of goverment", i Erik Allardt och Yrjö Littunen, red. *Cleavages, Ideologies and Party Systems. Contributions to Comparative Political Sociology*. The Academic Bookstore, Helsingfors.
Miller, Warren E. m.fl. 1999. *Policy Representation in Western Democracies.* Oxford University Press, Oxford.
Mitchell, Paul 2001. "Coalition membership in West European democracies", APSA paper, San Francisco, 30 August – 2 September 2001, i Strøm, Müller och Bergman 2003.
Molander, Per, Jan-Eric Nilsson och Allen Schick 2002. *Vem styr? Relationen mellan regeringskansliet och myndigheterna.* SNS Förlag, Stockholm.
Müller, Wolfgang C. och Kaare Strøm 2000. *Coalition Governments in Western Europe.* Oxford University Press, Oxford.
Narud, Hanne Marthe 1996a. *Voters, Parties and Government. Electoral Competition, Policy Distances and Government Formation in Multi-party Systems*. Report 96:7. Institutt for samfunnsforskning, Oslo.
Narud, Hanne Marthe 1996b. "Electoral competition and coalition bargaining in multiparty systems." *Journal of Theoretical Politics*, 8, 499–525.
Narud, Hanne Marthe 2002. "Har valg noen betydning?", *Tidsskrift for Samfunnsforskning*, 43.
Narud, Hanne Marthe och Henry Valen 2001. "Coalition membership and electoral performance in Western Europe", APSA paper, San Francisco, 30 August – 2 September 2001, i Strøm, Müller och Bergman 2003.
Nilsson, Lennart, red. 2002. *Flernivådemokrati i förändring.* SOM-institutet, Göteborgs universitet.
Norris, Pippa, red. 1999. *Critical Citizens. Global Support for Democratic Government.* Oxford University Press, Oxford.
Oscarsson, Henrik 1996. "EU-dimensionen", i Mikael Gilljam och Sören Holmberg m.fl. *Ett knappt ja till EU. Väljarna och folkomröstningen 1994.* Norstedts Juridik, Stockholm.
Oscarsson, Henrik 1998. *Den svenska partirymden. Väljarnas uppfattning av konfliktstrukturen i partisystemet 1956–1996.* Statsvetenskapliga institutionen, Göteborgs universitet.

Paldam, Martin 1981. "A preliminary survey of the theories and findings on vote and popularity functions", *European Journal of Political Research*, 9, 181–200.
Peters, B. Guy 1991. *European Politics Reconsidered.* Holmes & Meier, New York.
Petersson, Olof 1977. *Väljarna och valet 1976.* Statistiska centralbyrån, Stockholm.
Petersson, Olof, Jörgen Hermansson, Michele Micheletti och Anders Westholm 1996. *Demokrati och ledarskap.* Demokratirådets rapport 1996. SNS Förlag, Stockholm.
Petersson, Olof, Jörgen Hermansson, Michele Micheletti, Jan Teorell och Anders Westholm 1997. *Demokrati och medborgarskap.* Demokratirådets rapport 1998. SNS Förlag, Stockholm.
Petrocik, John R. 1996. "Issue ownership in presidential elections, with a 1980 case study", *American Journal of Political Science*, 40, 825–850.
Pitkin, Hanna F. 1967. *The Concept of Representation.* University of California Press, Berkeley.
Powell, G. Bingham 2000. *Elections as Instruments of Democracy. Majoritarian and Proportional Visions.* Yale University Press, New Haven.
Powell, G. Bingham och Guy D. Whitten 1993. "A cross national analysis of economic voting: taking account of the political context", *American Journal of Political Science*, 37, 391–414.
Przeworski, Adam, Susan C. Stokes och Bernard Manin, red. 1999. *Democracy, Accountability, and Representation.* Cambridge University Press, Cambridge.
Rasch, Bjørn Erik 2001a. "Bør parlamentariske regjeringer ha ubegrenset oppløsningsrett?", *Statsvetenskaplig Tidskrift*, 104.
Rasch, Bjørn Erik 2001b. "Mindretallsregjeringer og investitur i europeiskt perspektiv", *Politica*, 33.
Rexius, Gunnar 1917. "Parlamentarism och svensk tradition", *Svensk Tidskrift*, 7.
Riker, William H. 1962. *The Theory of Political Coalitions.* Yale University Press, New Haven.
Rose, Richard och Thomas T. Mackie 1983. "Incumbency in government: asset or liability," i Hans Daalder and Peter Mair, red. *Western European Party Systems. Continuity and Change.* Sage, London.
Rosenstone, Steven J. 1995. "Electoral Institutions and Democratic Choice." Paper presented at the workshop on 'The Impact of Institutional Arrangements on Electoral Behaviour', ECPR Joint Sessions of Workshops, Bordeaux, April 27–May 2, 1995.
Schattschneider, E. E. 1942. *Party Government.* Farrar and Rinehart, New York.
Scharpf, Fritz W. 1999. *Governing in Europe. Effective and Democratic?* Oxford University Press, Oxford.
Schmitt, Hermann och Jacques Thomassen, red. 1999. *Political Representation and Legitimacy in the European Union.* Oxford University Press, Oxford.
Schneider, Friedrich 1984. "Public attitudes towards economic conditions and their impact on government behavior", *Political Behavior*, 6, 211–227.
Selznick, Philip 2000. "Reflections on responsibility: more than just following rules", *The Responsive Community*, 10.
SOU 2001:99. *Offentliga valförberedelser. Anmälan av partier och kandidater.* Delbetänkande från 1999 års författningsutredning.
Sterzel, Fredrik 1998. *Författning i utveckling. Konstitutionella studier.* Rättsfondens skriftserie, 33. Iustus Förlag, Stockholm.
Sterzel, Fredrik 1999. *Parlamentarismen i författningen.* 2 uppl. Institutet för rättsvetenskaplig forskning, 117. Norstedts Juridik, Stockholm.
Strøm, Kaare 1984. "Minority governments in parliamentary democracies", *Comparative Political Studies*, 17, 199–227.
Strøm, Kaare 1990. *Minority Government and Majority Rule.* Cambridge University Press, Cambridge.

Strøm, Kaare 1999. "Voter sovereignty and parliamentary democracy," i Hanne Marthe Narud och Toril Aalberg, red. *Challenges to Representative Democracy. Parties, Voters and Public Opinion.* Fagbokforlaget, Bergen.

Strøm, Kaare 2000a. "Den besværlige parlamentarismen", *Tidsskrift for samfunnsforskning*, 41, 620–638.

Strøm, Kaare 2000b. "Delegation and accountability in parliamentary democracies", *European Journal of Political Research*, 37, 261–290.

Strøm, Kaare, Wolfgang C. Müller och Torbjörn Bergman, red. 2002. *Delegation and Accountability in Parliamentary Democracies.* Oxford University Press, Oxford, under utgivn.

Strøm, Kaare, Wolfgang C. Müller och Torbjörn Bergman, red. 2003. *Coalition Governance in Parliamentary Democracies.* Oxford University Press, Oxford, under utgivn.

Sydow, Björn von 1989. *Vägen till enkammarriksdagen. Demokratisk författningspolitik i Sverige 1944–1968.* Tiden, Stockholm.

Särlvik, Bo 1959. *Opinionsbildningen vid folkomröstningen 1957.* SOU 1959:10.

Tallberg, Jonas, red. 2001. *När Europa kom till Sverige. Ordförandeskapet i EU 2001.* SNS Förlag, Stockholm.

Tingsten, Herbert 1933. *Demokratiens seger och kris. Den författningspolitiska utvecklingen 1880–1930.* Bonniers, Stockholm.

Tingsten, Herbert 1961. *Demokratiens problem.* Bonniers, Stockholm.

Tingsten, Herbert 1966. *Från idéer till idyll. Den lyckliga demokratien.* Norstedts, Stockholm.

Warwick, Paul 1992. "Economic trends and government survival in West European parliamentary democracies", *American Political Science Review*, 86, 875–887.

Weaver, Kent 1986. "The politics of blame avoidance", *Journal of Public Policy*, 6, 371–398

Westerståhl, Jörgen 1970. *Ett forskningsprogram.* Den kommunala självstyrelsen 1, Kommunalforskningsgruppen. Almqvist & Wiksell, Stockholm.

Demokratirådet 2002

Olof Petersson är professor i statsvetenskap och forskningsledare vid SNS med ansvar för Demokratirådet och SNS författningsprojekt. Han har bland annat varit ledare för valundersökningarna, ordförande för maktutredningen och ledamot av Ekonomikommissionen.

Sören Holmberg är professor i statsvetenskap vid Göteborgs universitet med forskningsinriktning på väljarbeteende och representativ demokrati. Han är ledare för valundersökningarna och en av ledarna för SOM-institutet, som är en forskningsinriktad opinionsmätningsorganisation vid Göteborgs universitet. Han är också ledamot av styrgrupperna för de internationella valforskningsorganisationerna EES och CSES.

Leif Lewin är skytteansk professor i vältalighet och statskunskap och vicerektor vid Uppsala universitet. Han har bedrivit forskning om politiska ideologier, demokratiteori, väljare, rationella beslut, korporatism och parlamentarism och leder för närvarande ett forskningsprojekt om demokratiskt ansvarsutkrävande.

Hanne Marthe Narud är professor i statsvetenskap vid Oslo universitet med huvudinriktning på forskning om val, representation och regeringsfrågor. Hon är redaktör för *Tidsskrift för samfunnsforskning* samt medlem av den norska grundlagsutredning som utvärderar stortingets kontroll av regeringen.

SNS Demokratiråd

http://www.sns.se/dr

Publicerade rapporter

Demokrati som dialog. Bo Rothstein, Peter Esaiasson, Jörgen Hermansson, Michele Micheletti, Olof Petersson. 1995.

Demokrati och ledarskap. Olof Petersson, Jörgen Hermansson, Michele Micheletti, Anders Westholm. 1996.

Demokrati över gränser. Olof Petersson, Jörgen Hermansson, Michele Micheletti, Anders Westholm. 1997.

Demokrati och medborgarskap. Olof Petersson, Jörgen Hermansson, Michele Micheletti, Jan Teorell, Anders Westholm. 1998.

Demokrati på svenskt vis. Olof Petersson, Klaus von Beyme, Lauri Karvonen, Birgitta Nedelmann, Eivind Smith. 1999.

Demokrati utan partier? Olof Petersson, Gudmund Hernes, Sören Holmberg, Lise Togeby, Lena Wängnerud. 2000.

Demokrati utan utland. Olof Petersson, Karl Magnus Johansson, Ulrika Mörth, Daniel Tarschys. 2001.

Demokrati utan ansvar. Olof Petersson, Sören Holmberg, Leif Lewin, Hanne Marthe Narud. 2002.

The SNS Democratic Audit – Reports in English

Democracy and Leadership. Olof Petersson, Jörgen Hermansson, Michele Micheletti, Anders Westholm. 1996.

Democracy across Borders. Olof Petersson, Jörgen Hermansson, Michele Micheletti, Anders Westholm. 1997.

Democracy the Swedish Way. Olof Petersson, Klaus von Beyme, Lauri Karvonen, Birgitta Nedelmann, Eivind Smith. 1999.

SNS Förlag, Stockholm.

Sambandet mellan valutslag och regeringsbildning är svagt. Man kan därför tala om en demokrati utan ansvar. Politikerna och systemet är inte tillräckligt lyhörda för väljarnas signaler.

Demokrati utan ansvar är årets rapport från SNS Demokratiråd. Utifrån aktuell forskning diskuteras hur den representativa demokratin kan förstärkas. Frågan är hur väljarna ska få realistiska förutsättningar att påverka regeringens sammansättning.

SNS Demokratiråd 2002 består av statsvetarprofessorerna *Sören Holmberg* (Göteborgs universitet), *Leif Lewin* (Uppsala universitet), *Hanne Marthe Narud* (Oslo universitet) samt *Olof Petersson* (forskningsledare vid SNS).

ISSN 1400-7509
ISBN 91-7150-850-3
9 789171 508508

SNS FÖRLAG